ACTES DE LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

(2001) 14 ACRI

Rapports

Enquête sur la Première Nation anishinabée de Roseau River
Revendication relative à l'aide médicale

Enquête sur la Première Nation de Peguis
Revendication relative à des droits fonciers issus de traité

Enquête sur la Première Nation de Cowessess
Revendication relative à la cession de 1907

Réponses

Réponse du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien à l'enquête sur la Première Nation de Moose Deer Point concernant les droits des Pottawatomis, à l'enquête sur la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca — revendication relative au barrage WAC Bennett et aux dommages à la réserve indienne no 201, à l'enquête sur la Première Nation de 'Namgis — île Cormorant, et à l'enquête sur la revendication de la Première Nation de Duncan relative à la cession de 1928

Actes de la Commission des revendications des Indiens

Une publication de

la Commission des revendications des Indiens

(2001) 14 ACRI

Coprésident

Daniel J. Bellegarde
P.E. James Prentice, c.r.

Commissaires

Roger J. Augustine
Carole T. Corcoran
Renée Dupuis
Alan Holman
Sheila G. Purdy

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2001
Vendu en librairie au Canada
et, par la poste, par
Les Éditions du gouvernement du Canada
Ottawa (Canada)
K1A 0S9
Catalogue No. RC12-1-2001-14F
ISSN 1195-3586
ISBN 0-662-86040-3

La publication *Actes de la Commission des revendications des Indiens* est une série continue de rapports officiels, de documents d'information, d'articles et d'observations, publiés par la Commission des revendications des Indiens (Canada).

Pour des renseignements au sujet des abonnements ou pour obtenir des exemplaires supplémentaires ou la version anglaise, *Indian Claims Commission Proceedings*, prière de s'adresser à la :

Commission des revendications des Indiens
427, avenue Laurier ouest, pièce 400
Ottawa (Ontario) Canada K1P 1A2
(613) 943-2737
Télécopieur (613) 943-0157

Site Web : www.indianclaims.ca

TABLE DES MATIÈRES

Lettre des coprésidents
v

RAPPORTS

Enquête sur la Première Nation anishinabée de Roseau River
Revendication relative à l'aide médicale
3

Enquête sur la Première Nation de Peguis
Revendication relative à des droits fonciers issus de traité
205

Enquête sur la Première Nation de Cowessess
Revendication relative à la cession de 1907
245

RÉPONSES

Concernant l'enquête sur la Première Nation de Moose Deer Point, droits des Pottawatomis
Robert D. Nault, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, à
Daniel J. Bellegarde et James Prentice,
Commission des revendications des Indiens
29 mars 2001
303

Concernant l'enquête sur la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca
Revendication relative au barrage WAC Bennett et aux dommages à la réserve indienne nº 201
Robert D. Nault, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, à
James Prentice, Commission des revendications des Indiens
2 avril 2001
305

Concernant la Première Nation de 'Namgis, île Cormorant
Robert D. Nault, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, à
Daniel J. Bellegarde et James Prentice,
Commission des revendications des Indiens
11 mai 2001
307

Concernant la Première Nation de Duncan, cession de 1928
Robert D. Nault, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, à
Daniel J. Bellegarde, James Prentice et Roger J. Augustine,
Commission des revendications des Indiens
13 juin 2001
311

LES COMMISSAIRES

313

LETTRE DES COPRÉSIDENTS

Au nom des commissaires, nous sommes heureux de présenter le quatorzième volume des *Actes de la Commission des revendications des Indiens*. Vous y trouverez trois rapports d'enquête de la Commission des revendications des Indiens; on y reproduit également des lettres du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien dans lesquelles il répond aux recommandations qu'avait faites la Commission à la suite de quatre enquêtes.

Le premier rapport touche l'enquête réalisée par la Commission concernant la revendication de la Première Nation anishinabée de Roseau River relative à une promesse d'aide médicale. Pour la première fois depuis sa création, il était demandé à la Commission d'examiner si l'aide médicale faisait partie des promesses faites par le gouvernement du Canada dans le cadre du Traité 1, et, en conséquence, de déterminer si le gouvernement du Canada avait l'obligation d'indemniser la Première Nation anishinabée de Roseau River pour les sommes déduites de son compte en fiducie pour l'aide médicale de 1909 à 1934. Les résultats de l'enquête se trouvent à la page 3.

Le deuxième rapport relate les événements entourant l'enquête relative aux droits fonciers issus de traité de la Première Nation de Peguis. Au total, la Commission a tenu cinq séances de planification. Lors de la première, des représentants du gouvernement du Canada ont demandé à la Première Nation de présenter sa revendication touchant la cession, faite en 1907, de la réserve de St Peter, étant donné que le Canada estimait que les revendications de cession et de DFIT devraient être examinées ensembles. Une fois que la revendication eut été soumise par la Première Nation et examinée par le Canada, une offre de négocier la revendication de cession est faite. À la cinquième séance de planification, le représentant du gouvernement a demandé une recherche additionnelle sur l'incidence de la cession sur les DFIT. Après examen de cette recherche additionnelle et d'un rapport préparé par M. Jim Gallo du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), le gouvernement du Canada a offert de négocier la revendication de DFIT de la Première Nation de Peguis.

Le troisième rapport fait état des résultats de l'enquête réalisée par la Commission sur la revendication de la Première Nation de Cowessess relative à la cession de 1907. Presque au début de l'enquête, les parties ont convenu de saisir le comité des commissaires d'une question de droit : l'interprétation du paragraphe 49(1) de la *Loi sur les Indiens*; et de deux questions de fait : 1) le nombre d'électeurs admissibles présents à

l'assemblée de cession, et 2) le nombre de votes valides en faveur de la cession.

De plus, le présent volume des *Actes* reproduit quatre réponses du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. Dans ses lettres, le ministre écrit que le gouvernement du Canada a rejeté les recommandations de la Commission concernant les revendications de la Première Nation de Moose Deer Point, de la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca, de la Première Nation de 'Namgis et de la Première Nation de Duncan.

Daniel J. Bellegarde
Coprésident

P.E. James Prentice, c.r.
Coprésident

RAPPORTS

Enquête sur la Première Nation anishinabée de Roseau River
Revendication relative à l'aide médicale
3

Enquête sur la Première Nation de Peguis
Revendication relative à des droits fonciers issus de traité
205

Enquête sur la Première Nation de Cowessess
Revendication relative à la cession de 1907
245

COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

PREMIÈRE NATION ANISHINABÉE DE ROSEAU RIVER — ENQUÊTE SUR LA REVENDICATION RELATIVE À L'AIDE MÉDICALE

COMITÉ

Carole T. Corcoran, présidente du comité
Daniel J. Bellegarde, coprésident de la Commission

CONSEILLERS JURIDIQUES

Pour la Première Nation anishinabée de Roseau River
Rhys Wm. Jones / Andrew P. Kelly

Pour le gouvernement du Canada
Robert Winogron

Auprès de la Commission des revendications des Indiens
Kathleen Lickers / Thomas A. Gould

FÉVRIER 2001

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE I ***INTRODUCTION*** 7
L'enquête de la Commission 11
Mandat de la Commission 13

PARTIE II ***CONTEXTE HISTORIQUE*** 15
Événements ayant précédé le Traité 1 15
Négociations du Traité 23
Le dossier de la Couronne sur le Traité 1 30
Les promesse « extérieures » 33
Confusion entourant les « promesses extérieures » 41
Plaintes concernant les conditions de traité non respectées 41
Les bandes de Pembina réclament de l'aide médicale 46
L'affidavit de Prince 48
Instructions de Spragge à Provencher 52
Recommandations du comité des commissaires aux Indiens 55
Les modifications aux Traités 1 et 2 58
Création d'une réserve et cession 63
La fourniture d'aide médicale 66
Services médicaux avant 1871 66
Services médicaux de 1871 à 1875 68
Services médicaux après la modification du Traité 1 en 1875 72

PARTIE III ***QUESTIONS*** 83

PARTIE IV ***ANALYSE*** 84
MOTIFS DU COMMISSAIRE BELLEGARDE 86
Manquement à une promesse issue de traité 87
Traité 1 87
La modification du Traité 1 en 1875 109
Nature et portée de la promesse faite dans le cadre du traité 117
Conclusion 130

MOTIFS DE LA COMMISSAIRE CORCORAN 132
Question 1 Manquement à une promesse issue du traité 132
L'aide médicale en tant que disposition du Traité 132
Principes d'interprétation des traités 133
La preuve 135
Application des principes juridiques aux faits en l'espèce 139
La modification de 1875 140
Applicabilité de la disposition du Traité 6 concernant le « buffet à médicament à la région visée par le Traité 1 145
Question 2 Manquement à la *Loi sur les Indiens* 149
« Prendre sur les fonds de la bande une somme suffisante... » 152
Soutien pour les urgences, au cas par cas 154
Consentement 156
Question 3 Manquement à la cession de 1903 165
Question 4 Confiance préjudiciable 180
Le mandat supplémentaire de la Commission 187
Conclusion 193

PARTIE V *CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS* 195

ANNEXES 198
A Enquête sur la revendication relative à l'aide médicale présentée par la Première Nation anishinabée de Roseau River 198
B Compte d'intérêts en fiducie, revenus et dépenses (1902-1945), par exercice 200

PARTIE I

INTRODUCTION

La revendication de la Première Nation anishinabée de Roseau River[1] a pris naissance pendant l'une des périodes les plus complexes de l'histoire du Canada, alors que la Nation qui vient de naître lutte pour consolider et étendre les réalisations des anciennes colonies du Canada-Ouest (anciennement le Haut-Canada, maintenant l'Ontario), du Canada-Est (anciennement le Bas-Canada, maintenant le Québec), du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse. Une fois la Confédération devenue réalité en 1867, on s'attendait en général à ce que pareil regroupement aide les anciennes colonies d'Amérique du Nord britannique à atteindre une série d'objectifs communs, dont la création de forces défensives viables face à la menace toujours présente de l'expansionnisme des États-Unis, le service et l'élimination de dettes publiques importantes accumulées par les provinces participantes, et le désir partagé d'acquérir la Terre de Rupert, cette vaste région située à l'ouest des Grands lacs qui avait été accordée à la Compagnie de la Baie d'Hudson au dix-septième siècle[2]. Ce qui est plus important encore aux fins de la présente enquête, la période annonçait aussi un point tournant pour les Indiens des Prairies dont la vie a été à tout jamais modifiée par la disparition du bison, l'apparition en proportion épidémique de maladies mortelles comme la variole et la rougeole, et l'arrivée d'un nombre croissant de colons de l'est du Canada et d'Europe. Ces événements sont à l'origine de la négociation des premiers traités « numérotés », qui s'accompagne d'une conversion des

1 Selon le contexte historique, la Première Nation Anishinabée de Roseau River sera désignée dans le présent rapport sous le vocable de « Roseau River », « Première Nation » ou de « bande ». À l'époque du Traité 1, la Première Nation était connue sous le nom de bande de Pembina et comptait au moins deux groupes, l'un habitant ce qui constitue maintenant la réserve indienne (RI) 2 de Roseau River, à l'embouchure de la rivière Roseau et l'autre, à environ 10 milles en amont, dans ce qui est aujourd'hui la RI 2A de Roseau Rapids. Les réserves sont situées à environ 60 milles au sud de Winnipeg et à moins de dix milles de la frontière américaine. La bande de Pembina est devenue la bande de Roseau River en 1887.

2 R. D. Francis, R. Jones et D.B. Smith, *Origins: Canadian History to Confederation, 2nd edition*, (Toronto, Holt, Rinehart and Winston of Canada, Ltd., 1992), p. 405.

Autochtones chasseurs et trappeurs à un mode de vie plus sédentaire centré sur l'agriculture dans des réserves.

Peu de temps après la Confédération, la Terre de Rupert est considérée comme un lieu idéal pour la croissance démographique et l'expansion économique et, à cette fin, la GrandeBretagne consent un prêt au Canada pour lui permettre d'acquérir le territoire de la Compagnie de la Baie d'Hudson. Un accord est conclu aux termes duquel la Compagnie cède les terres à la Grande-Bretagne en novembre 1869, tout en conservant de petites parcelles dans l'entourage immédiat de ses postes de traite, ainsi qu'un vingtième des terres fertiles des prairies de l'ouest. La transaction porte que la Grande-Bretagne transférerait l'ouest au Canada lorsque celui-ci serait prêt à assumer le contrôle de la région.

Cet arrangement soulève des appréhensions et de l'incertitude chez les résidants du secteur de la rivière Rouge, y compris les populations française et anglaise, et même chez les anciens représentants locaux de la Compagnie de la Baie d'Hudson, mais plus particulièrement au sein des deux groupes les plus populeux de cette région – les Indiens et les Métis. L'une des plus grandes lacunes des négociations de haut niveau visant à transférer l'ouest au Canada réside dans le fait que les résidants locaux n'ont pas eu l'occasion d'y participer. Ils craignaient que ce transfert soit effectué sans que l'on tienne suffisamment compte de leurs intérêts. Leurs préoccupations sont exacerbées en août 1869 lorsque le Canada dépêche des équipes d'arpenteurs pour faire des levés selon le modèle des townships, lesquels entraient en conflit avec les lots riverains existants des établissements de la rivière Rouge.

En octobre 1869, le Canada envoie William McDougall comme lieutenant-gouverneur du nouveau territoire. Un groupe de Métis, sous la direction de Louis Riel, bloque le passage de McDougall à la frontière américaine, refusant de reconnaître son autorité sur la région parce que le Canada n'en avait pas encore assumé le contrôle. La Compagnie de la Baie d'Hudson ayant renoncé à son pouvoir sur le territoire, et puisqu'il n'y a aucune présence britannique, McDougall est réduit à l'impuissance. Ses efforts pour exercer de force son pouvoir n'ont pour effet que d'unifier contre lui la population disparate de la rivière Rouge. Riel, qui a fait face au départ à la résistance des résidants britanniques en voulant s'emparer de Fort Garry, réussit sans trop d'opposition à remplir le vide politique et à créer un gouvernement provisoire le 7 décembre 1869. Par ce geste, les Métis cherchent à forcer le gouvernement fédéral, au cours des négociations touchant les modalités de l'annexion au reste du Canada, à reconnaître les droits des citoyens du terri-

toire nouvellement acquis. Les Métis sont disposés à ce que leur patrie soit annexée par le Canada, mais ils insistent pour que le processus se déroule en harmonie avec leurs préoccupations. Ils sont disposés à appuyer leurs convictions par la menace des armes.

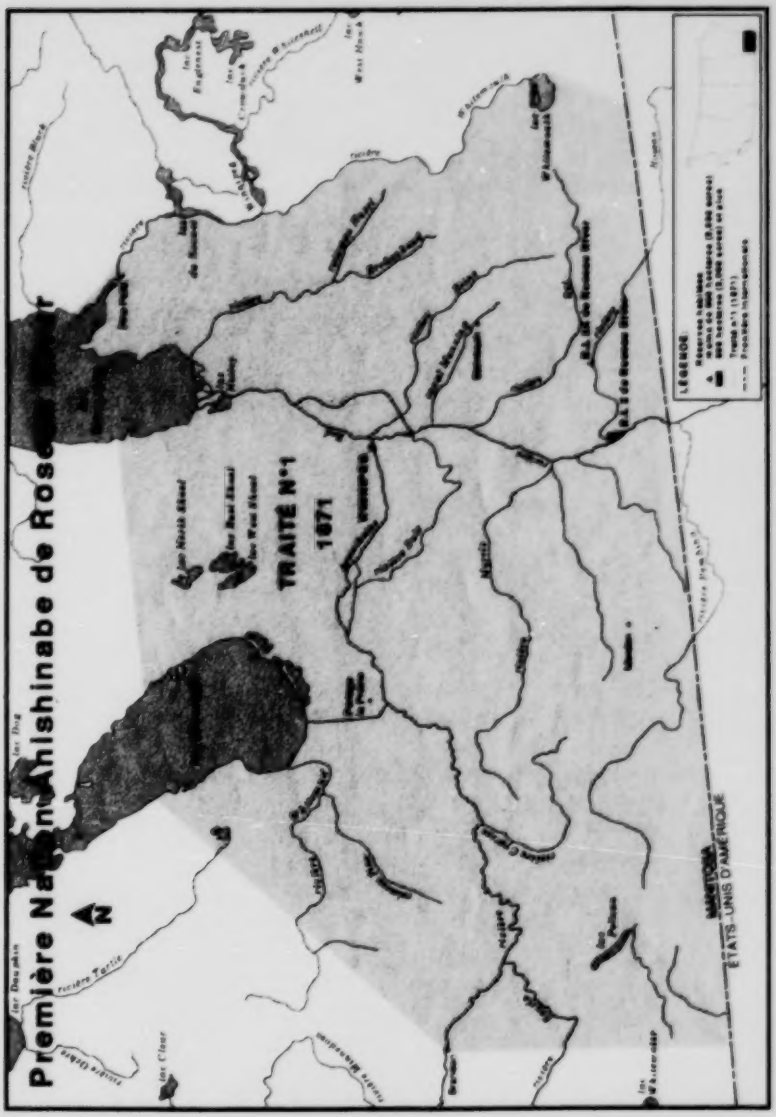
Même si des mesures sont bientôt prises pour concilier les intérêts du Canada et ceux des « autorités » provisoires, Riel prend la provocante décision de mettre le « rebelle » Thomas Scott devant un peloton d'exécution après sa condamnation par un tribunal. Ce geste galvanise la colère des orangistes d'Ontario et provoque des tensions raciales. Une expédition militaire est envoyée vers l'ouest pour rétablir l'ordre et elle finit par prendre le contrôle de la région, forçant Riel à fuir. Dès avril 1870, le bref régime du gouvernement provisoire est arrivé à terme.

Les Premières Nations manœuvrent elles aussi pour que le Canada reconnaisse leur titre sur les terres en question. En mai 1869, par exemple, alors que les rumeurs concernant les négociations avec la Compagnie de la Baie d'Hudson vont bon train, les Indiens du Portage, sous la direction du chef Yellow Quill, qui « s'objectent à toute nouvelle colonisation de leurs terres[3] », chassent un groupe d'immigrants hors des terres situées à Rat Creek, à l'ouest de l'emplacement actuel de Winnipeg. Dans une tentative visant à améliorer la situation, la Compagnie autorise James McKay à négocier un accord avec la bande. McKay, un homme d'affaires et politicien anglophone en vue d'origine métisse qui maîtrise plusieurs langues indiennes, réussit à conclure une entente aux termes de laquelle la bande consent à « donner à bail les terres [...] pour une durée de trois ans. » En acceptant cet accord, la bande fait savoir qu'elle s'attend « bien à ce que des dispositions soient prises avec [elle], avant l'expiration des trois ans, concernant [ses] terres[4]. » Évidemment, les membres de la bande insistent pour que le Canada reconnaisse leur titre sur les terres et les indemnise pour l'extinction de ce titre.

Finalement, cette série d'événements mène à l'adoption de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, le 12 mai 1870, visant à créer la province du Manitoba, suivie de la proclamation de la loi et du transfert du Manitoba et du reste de l'ouest au Canada deux mois plus tard. La Colombie-Britannique se joint à la

3 W.L. Morton, ed., *Alexander Begg's Red River Journal and Other Papers Relative to the Red River Resistance of 1869–70* (Toronto, Champlain Society, 1956), p. 431, tel que cité dans N. Ronaghan, « The Archibald Administration in Manitoba, 1870–1872 », thèse de doctorat (Winnipeg : Université du Manitoba, 1987), p. 665.

4 *The Globe* (Toronto), 14 septembre 1869, tel que cité dans N. Ronaghan, « The Archibald Administration in Manitoba, 1870–1872 », thèse de doctorat (Winnipeg : Université du Manitoba, 1987), p. 689.


Première Nation Anishinabe de Rose
TRAITÉ N°1
1871
N
MANITOBA
ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

Confédération en 1871, suivie par l'Île-du-Prince-Édouard en 1873. À grands coups de pinceau, le paysage politique et géographique canadien vient de se transformer en seulement quelques années.

Avec le désir du Canada d'ouvrir l'ouest vient la reconnaissance, selon la philosophie de l'époque, du fait qu'il faut que les droits acquis des résidants autochtones soient éteints pour libérer les terres à la colonisation et au développement; le gouvernement a pour politique, depuis l'adoption de la *Proclamation royale* de 1763, de procéder à l'extinction du titre indien. Dès 1870, il y a déjà des conflits touchant les terres au Manitoba et les Indiens insistent pour que des traités soient conclus pour préciser les positions respectives de toutes les parties concernées. Pour sa part, le gouvernement fédéral se rend compte que pour arriver à un règlement des différends au Manitoba, il faudra obtenir la coopération des habitants autochtones. Cependant, le Canada et la nouvelle province, cherchant encore à organiser et à établir l'autorité au lendemain du soulèvement de la rivière Rouge, ne sont pas encore prêts à régler. Lorsqu'ils finissent par venir à la table en 1871, de longues négociations débouchent sur les Traités 1 et 2 qui, comme les autres traités à numéros conclus par la suite, sont principalement axés sur l'extinction du titre autochtone en échange de quoi les Indiens recevront, *entre autres choses*, des paiements annuels en espèces, aussi appelés « annuités », et des terres de réserve.

La présente enquête consiste essentiellement à déterminer si l'aide médicale était l'une des « autres choses » auxquelles le Canada s'était engagé dans le Traité 1.

L'ENQUÊTE DE LA COMMISSION

La Première Nation affirme que l'aide médicale constituait une promesse non écrite ou « extérieure » au traité. En conséquence, selon elle, lorsque le Canada a déduit des paiements pour l'aide médicale des comptes en fiducie de la Première Nation de 1909 à 1934, ce geste représentait un manquement aux obligations du gouvernement prévues dans le traité. La Première Nation affirme de plus que ces déductions n'étaient pas autorisées par la *Loi sur les Indiens* ou par les conditions d'une cession des terres de réserve consentie par la bande en 1903. Comme la requérante l'a indiqué lorsqu'elle a présenté sa revendication au départ, dans un rapport rédigé par Roger Townshend, au Bureau des revendications des Autochtones du ministère des Affaires indiennes en septembre 1981 :

[Traduction]
Le présent document présente une demande de compensation fondée sur la gestion de l'argent de la bande. Plus particulièrement, il conteste la pertinence du fait que les soins médicaux aient été payés avec les fonds de la bande au cours de la période allant de 1909 à 1934, et propose une compensation appropriée.

La revendication repose sur le fait que les soins médicaux gratuits étaient l'une des promesses faites lors des négociations ayant mené au Traité numéro un[5].

Après avoir examiné la revendication et procédé à une recherche additionnelle de confirmation, le directeur R.M. Connelly, de la Direction générale des revendications particulières, informe le chef Carl Roberts le 1er mars 1984, que la revendication était rejetée :

[Traduction]
Le ministère de la Justice a terminé son étude de tous les documents établis conjointement par votre bande et nos bureaux. Le Ministère est d'avis que la Couronne ne s'est pas engagée, dans le Traité 1, à fournir à la bande de Roseau River des soins médicaux gratuits. En conséquence, il n'existe pas d'obligation légale de rembourser à la bande de Roseau River les frais médicaux imputés au compte en fiducie de la bande. En parvenant à cette conclusion, le ministère de la Justice fait en outre remarquer que l'utilisation de l'argent de la bande pour payer des frais médicaux est autorisée par la *Loi sur les Indiens* telle que modifiée[6].

Le 8 octobre 1996, le conseiller juridique de Roseau River écrit à la Commission des revendications des Indiens (la Commission) pour lui demander de faire enquête sur le rejet par le Canada de cette revendication[7]. Après une première séance de planification, l'enquête se poursuit par une visite du personnel de la Commission auprès de la Première Nation le 11 juin 1998 pour entendre les anciens raconter la tradition orale relative au Traité 1 et aux promesses d'aide médicale. Les commissaires tiennent le 14 juillet 1998 une audience publique à l'école Ginew de Roseau River. La Première Nation fournit son mémoire écrit à la Commission le 26 février 1999, et le Canada répond le 10 mars 1999. La Commission entend ensuite les arguments oraux des parties le 25 mars 1999 à Winnipeg.

5 Roger Townshend, *Roseau River Indian Band Claim for Compensation arising from Management of Band Funds, Specifically, Band Funds Used to Pay for Medical Care* (Winnipeg : Treaty and Aboriginal Rights Research Centre of Manitoba, septembre 1981) (Pièce 1 de la CRI, p. 3).

6 R.M. Connelly, directeur, Direction générale des revendications particulières, Bureau des revendications des Autochtones, MAINC, au chef Carl Roberts, bande indienne de Roseau River, 1er mars 1984 (Dossier de la CRI 2106–03–03).

7 Rhys Wm. Jones, Lofchick, Jones and Associates, à la Commission des revendications des Indiens, 8 octobre 1996 (Dossier de la CRI 2106–03–03).

Un sommaire des mémoires, de la preuve documentaire, des transcriptions et du reste du dossier de l'enquête est présenté à l'annexe A du présent rapport.

MANDAT DE LA COMMISSION

Le mandat de la Commission est énoncé dans des décrets fédéraux conférant aux commissaires le pouvoir de tenir des enquêtes publiques sur des revendications particulières et de publier des rapports « sur la validité, en vertu de ladite politique [des revendications particulières], des revendications présentées par les requérants pour fins de négociations et que le Ministre a déjà rejetées[8]. » La Politique est exposée dans une brochure publiée en 1982 par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien sous le titre *Dossier en souffrance : Une politique des revendications des autochtones - Revendications particulières*, où il est indiqué que le Canada acceptera aux fins de négociations les revendications révélant le non-respect d'une « obligation légale » de la part du gouvernement fédéral[9]. L'expression « obligation légale » est décrite dans *Dossier en souffrance* de la manière suivante :

> La position du gouvernement sur les revendications particulières consistera à reconnaître celles qui révéleront le non-respect d'une « obligation légale », c'est-à-dire une obligation qu'il est tenu en droit de respecter.
>
> Il peut y avoir obligation légale dans l'une ou l'autre des circonstances suivantes :
>
> i) Le non-respect d'un traité ou d'un accord entre les Indiens et la Couronne.
>
> ii) Un manquement à une obligation découlant de la *Loi sur les Indiens* ou d'autres lois et règlements relatifs aux Indiens.
>
> iii) *Un manquement à une obligation découlant de la responsabilité administrative du gouvernement à l'égard des fonds ou d'autres biens appartenant aux Indiens.*
>
> iv) L'aliénation illégale de terres indiennes[10].

En plus de ce qui précède, le gouvernement est disposé à reconnaître les revendications fondées sur l'une ou l'autre des circonstances suivantes :

---

8 Commission délivrée le 1er septembre 1992, conformément au décret CP 1992-1730, 27 juillet 1992, modifiant la Commission délivrée au Commissaire en chef Harry S. LaForme, 12 août 1991, conformément au décret CP 1991-1329, du 15 juillet 1991.

9 MAINC, *Dossier en souffrance : Une politique des revendications des autochtones – revendications particulières* (Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1982), p. 20; réimpression (1994) 1 *Actes de la Commission des revendications des Indiens* (ACRI), p. 187-201 (ci-après *Dossier en souffrance*).

10 *Dossier en souffrance*, 20; réimpression (1994), 1 ACRI 187, p. 195. Italiques ajoutés.

i) Défaut de compensation à l'égard de terres indiennes prises ou endommagées par le gouvernement fédéral ou tout organisme relevant de son autorité.

ii) Fraude commise dans l'acquisition ou l'aliénation de terres indiennes par des employés ou mandataires du gouvernement fédéral, dans les cas où la preuve peut en être clairement établie[11].

Il a été demandé à la Commission de faire enquête et rapport à savoir si la Première Nation anishinabée de Roseau River possède une revendication négociable aux termes de la Politique des revendications particulières. Le présent rapport contient nos conclusions et nos recommandations sur le bien-fondé de la revendication.

11 *Dossier en souffrance*, 20; réimpression (1994), 1 ACRI 187, p. 196.

PARTIE II

CONTEXTE HISTORIQUE

ÉVÉNEMENTS AYANT PRÉCÉDÉ LE TRAITÉ 1

La Commission a déjà fait allusion à certains des événements ayant servi de toile de fond à la négociation du Traité 1 en 1871, et particulièrement à l'état instable des questions politiques dans l'ouest. Des rencontres ont lieu avec diverses bandes en 1870 afin de discuter des intentions du Canada et d'obtenir l'appui de ces groupes pendant que le gouvernement prendra des mesures pour satisfaire aux exigences des Métis concernant le transfert du territoire de la Compagnie de la Baie d'Hudson au Canada. Cet automne là, alors que la province du Manitoba n'a que quatre mois, le lieutenant-gouverneur Adams G. Archibald rencontre Henry Prince, chef de la bande de St. Peter, et lui demande de faire preuve de patience face aux questions pressantes touchant la tenure foncière et les traités :

> [Traduction]
>
> J'ai été envoyé ici, comme vous le savez par le gouverneur général du Dominion du Canada, en tant que représentant de votre Reine, et je profite donc de la première occasion pour vous rencontrer, chef Prince, et votre peuple pour que vous puissiez sans tarder retourner à vos territoires de chasse et faire des provisions pour vos familles en vue des mois d'hiver. Le gouvernement de la Province n'a pas encore été entièrement créé et il est impossible pour le moment de conclure des traités, mais au printemps, lorsque les choses se seront arrangées, je serai des plus heureux de rencontrer à nouveau tous nos amis indiens [...]. Lorsque le moment sera venu de tenir un conseil, je vous y convoquerai par l'entremise de votre chef. [...] Nous devons d'abord adopter des lois pour la protection des Indiens ainsi que des Blancs[12].

Les négociations d'un traité sont donc reportées jusqu'à ce que le gouvernement ait mis de l'ordre dans ses affaires.

12 « Notes of Interview between the Lieut. Governor of Manitoba and Henry Prince (Miskookeenu), Chief of the Saiteaux [sic] & [illisible] at St. Peters Parish School », 13 septembre 1870, Archives provinciales du Manitoba (APM), MG 12 A1, RM 1-1, nº 22 (Documents de la CRI, p. 10–11, 13).

Le printemps suivant, les Indiens se sentent obligés de prendre des mesures pour empêcher des empiétements sur leur territoire, et il devient clair pour Archibald que la conclusion d'un traité avec les Indiens ne pourrait être remise plus longtemps :

> [Traduction]
> [...] dès que le printemps fut arrivé, ils ont commencé à s'enquérir du traité. Ils ont envoyé de multiples messages pour s'informer du moment où le traité débuterait, et ont semblé très déçus du retard. Ils ont empêché l'avance des immigrants, les avertissant de ne pas aller sur les terres se trouvant en dehors des arpentages de la Compagnie de la Baie d'Hudson et, dernièrement, ils ont affiché un avis écrit sur la porte de l'église à Portage La Prairie, avertissant les intéressés de ne pas entrer sur leurs terres tant qu'un traité ne sera pas conclu[13].

Archibald fait de plus remarquer « l'anxiété et le malaise chez les Indiens, ainsi qu'un sentiment de danger du côté des immigrants qui cherchent des terres et sont prêts à commencer à travailler, mais qui sont forcés à l'inaction par le danger de pénétrer sur des terres contre la volonté des Indiens[14]. »

Joseph Howe, secrétaire d'État du Canada aux provinces, répond en nommant Wemyss M. Simpson commissaire aux Indiens pour qu'il s'entende « avec les bandes habitant l'étendue de pays située entre Thunder Bay et le Fort Stone, sur la cession (fonction de certaines réserves qu'ils pourront choisir) des terres qu'ils occupent[15]. » En plus d'être député fédéral de la circonscription d'Algoma (Sault Ste. Marie) à l'époque, Simpson possède 28 ans d'expérience comme négociant et employé auprès de la Compagnie de la Baie d'Hudson et semble connaître assez bien l'Ojibway. Son expérience et ses compétences linguistiques incitent le gouvernement à le nommer interprète pour le corps expéditionnaire de la rivière Rouge envoyé dans l'ouest au cours de l'été 1870 pour destituer Louis Riel et instituer les pouvoirs canadiens dans l'ancien territoire de la Compagnie de la Baie d'Hudson. En théorie, la combinaison d'expérience de Simpson lui confère des compétences uniques pour le rôle de commissaire aux traités.

13 Adams G. Archibald, lieutenant-gouverneur, province du Manitoba, à Joseph Howe, secrétaire d'État aux provinces, 19 juillet 1871, Canada, Parlement, Documents de la session (1872), vol. 7, nº 22, p. 10–11 (Pièce 8 de la CRI, onglet 2).

14 Adams G. Archibald, lieutenant-gouverneur, province du Manitoba, à Joseph Howe, secrétaire d'État aux provinces, 19 juillet 1871, Canada, Parlement, Documents de la session (1872), vol. 7, nº 22, p. 10–11 (Pièce 8 de la CRI, onglet 2).

15 Joseph Howe, secrétaire d'État aux provinces, au gouverneur général en conseil, 17 avril 1871, Canada, Parlement, Documents de la session (1872), vol. 7, nº 22, p. 4 (Pièce 8 de la CRI, onglet 2).

TABLEAU 1

Principaux participants aux processus de signature du Traité et de cession

Nom	Titre
Ay-ee-ta-pe-tung	Porte-parole des Indiens du Portage aux négociations du Traité 1
Archibald, Adams G.	Lieutenant-gouverneur du Manitoba et des Territoires du Nord-Ouest, septembre 1870 à octobre 1872
Assiniwinin	Choisi par les chefs et les anciens de la tribu des Ojibways et des bandes de Pembina pour mémoriser les travaux et les promesses faites au cours des négociations du Traité 1
Cochrane, rév. Henry	Pasteur autochtone de la Société missionnaire de l'Église anglicane, établissement indien, paroisse St. Peter, 1859–1864 et 1866–1875; interprète aux négociations du Traité 1
Howe, Joseph	Secrétaire d'État aux provinces/surintendant général des Affaires indiennes, 1869–1873
Ke-we-tay-ash (Oiseau-tournant)	Chef des Anishinabés de Roseau River en 1871, signe le Traité 1
McKay, James	Guide métis, interprète et hommes d'affaires en vue; président du conseil exécutif et président de l'Assemblée législative du Manitoba, 1871-1874; aide Archibald et Simpson dans les négociations du Traité 1
Laird, David	Ministre de l'Intérieur/surintendant général des Affaires indiennes, 1873–1876; lieutenant-gouverneur des Territoires du Nord-Ouest, 1876–1881; surintendant des Indiens pour les Territoires du Nord-Ouest, 1876–1879; commissaire aux Indiens, 1898–1909
Marlatt, S.R.	Inspecteur des agences indiennes, 1897–1907
Morris, Alexander	Lieutenant-gouverneur du Manitoba, 1872–1876
Na-na-wa-nanaw (Centre-de-queue-d'oiseau)	Chef des Anishinabés de Roseau Rapids en 1871, signe le Traité 1
Na-sha-ke-penais (Oiseau-plongeant)	Chef des Anishinabés de Fort Garry en 1871, signe le Traité 1
Pedley, Frank	Surintendant général adjoint des Affaires indiennes, 1902–1913

Nom	Titre
Prince, David	Membre de la bande de St. Peter, signe l'« affidavit Prince » avec James Letter Sr, Henry Chief, Thomas Flett, William Bear et Thomas Spence, 30 décembre 1872
Prince, Henry (Mis-koo-kenew ou Aigle rouge)	Fils de Peguis; chef de la bande de St. Peter en 1871, signe le Traité 1
Provencher, J.A.N.	Commissaire aux Indiens, février 1873 à février 1876; surintendant des Indiens au Manitoba, 1876–1878
St. John, Molyneux	Greffier de l'Assemblée législative du Manitoba, 1870; secrétaire du commissaire aux Indiens, juillet-août 1871; adjoint du commissaire aux Indiens/agent des Indiens, juillet 1872 à mai 1875
Schultz, John C.	Député fédéral de Lisgar, Manitoba, 1871-1882; sénateur 1882–1888; lieutenant-gouverneur du Manitoba, 1888–1895
Simpson, Wemyss M.	Employé de la Compagnie de la Baie d'Hudson, 1841-1869; député fédéral d'Algoma, 1869–1871; commissaire aux Indiens, avril 1871 à février 1873
Spragge, William	Surintendant général adjoint des Affaires indiennes, 1862–1874
Wa-ko-wush (Whippoorwhil)	Chef des Anishinabés de Pembina et de Joe Creek en 1871, signe le Traité 1
Wa-sus-koo-koon	Porte-parole aux négociations du Traité 1 pour les trois chefs représentant les bandes entre Pembina et Fort Garry
Yellow Quill (Oo-za-we-kwun ou Plume-Jaune)	Chef des Indiens du Portage en 1871, signe le Traité 1

Simpson est engagé en même temps que Simon J. Dawson et Robert Pether comme commissaire chargé d'obtenir la cession de terres indiennes dans ce qui constitue maintenant le nord-ouest de l'Ontario, entre le lac Supérieur et la frontière du Manitoba. Les instructions données par Howe aux trois hommes sont très révélatrices de l'approche que le Canada voulait voir utilisée dans le traitement des Indiens en général :

[Traduction]

L'un des buts que recherche le gouvernement en sollicitant la cession de cette

étendue de pays est de rendre la route ouverte entre Thunder Bay et le Manitoba sécuritaire pour le passage des immigrants, et pour les sujets du Dominion en général. Il souhaite aussi ouvrir à la colonisation les parties des terres incluses dans cette région pouvant faire l'objet d'aménagements et d'une occupation profitable. [...]

La [...] somme maximale que vous êtes autorisés à donner est de douze dollars par année pour une famille de cinq, à votre discrétion d'ajouter de petites sommes lorsque les familles dépassent ce nombre. En fixant la somme, vous ne devez pas perdre de vue que cela ne manquera pas d'avoir une grande incidence sur les arrangements qui seront pris par la suite avec les tribus se trouvant plus à l'ouest.

J'aimerais en outre porter à votre attention la politique consistant à limiter dans la mesure du possible les sommes payables en argent. On a fait savoir au gouvernement que la bande avec laquelle vous négocierez utilise peu l'argent et que les provisions et les vêtements sont beaucoup plus appréciés. Il est de plus risqué que, si ces gens ont de l'argent en abondance, des marchands apporteront de l'alcool dans les colonies, ce qui démoralisera et détruira les Indiens.

Une partie de votre devoir, qui est loin d'être le moindre, consistera à choisir les réserves souhaitables pour l'usage des Indiens eux-mêmes, en vue d'instaurer graduellement des agences comme celles que le Canada a exploité de manière si profitable pour promouvoir la colonisation et la civilisation parmi les Indiens[16].

Les trois commissaires sont incapables de conclure un traité en Ontario en 1871. Les Indiens de cette région veulent prendre le temps de considérer la proposition qui leur est soumise, mais ils sont forcés de se disperser de toute façon par l'arrivée « d'une maladie très semblable à la scarlatine » qui prend onze vies, dont une majorité d'enfant, et en laisse « bien d'autres dans un état précaire[17]. » Cependant, encouragés par l'accueil qu'ils ont obtenu, les commissaires conviennent de revenir l'année suivante, et Simpson se rend au Manitoba.

Peu de temps après son arrivée à Fort Garry le 16 juillet 1871, Simpson rencontre le lieutenant-gouverneur Archibald et l'homme d'affaires métis James McKay, dont on a retenu les services comme interprète, pour discuter de la façon de procéder compte tenu de l'expérience de Simpson en Ontario et de la connaissance qu'a Archibald des Indiens du Manitoba. Selon Archibald :

16 Joseph Howe, secrétaire d'État aux provinces, à W.M. Simpson, S.J. Dawson et Robert Pether, commissaires, 6 mai 1871, Canada, Parlement, Documents de la session (1872), vol. 7, nº 22, p. 6–7 (Pièce 8 de la CRI, onglet 2).

17 Wemyss M. Simpson, S.J. Dawson et Robert Pether, commissaires, à Joseph Howe, secrétaire d'État aux provinces, 11 juillet 1871, Canada, Parlement, Documents de la session (1872), vol. 7, nº 22, p. 9–10 (Pièce 8 de la CRI, onglet 2).

[Traduction]

Nous étions tous d'avis qu'il serait souhaitable de procéder à l'extinction du titre indien, non seulement des terres incluses dans la province, mais aussi d'une bonne partie des terres à bois situées à l'est et au nord de la province, selon ce qui serait nécessaire pour l'accès et l'usage immédiats, ainsi que d'une vaste étendue de terres arables, à l'ouest du Portage, qui, puisqu'il s'y trouve très peu d'habitants indiens, pourrait être cédée sans trop de frais additionnels[18].

Même si Simpson et Archibald auraient préféré transiger avec tous les Indiens en une seule ronde de négociations, ils croient que cette approche entraînerait des retards qui empêcheraient les immigrants nouvellement arrivés d'obtenir des terres à temps pour construire des maisons et faire leurs préparatifs en vue de l'hiver. De plus, ils craignent d'avoir à nourrir la population autochtone au complet pendant toute la durée des négociations, ainsi que d'avoir à disperser l'importante assemblée une fois ces négociations terminées[19]. Pour ces raisons, Simpson adopte deux proclamations distinctes pour inviter les Indiens à entreprendre la négociation d'un traité, l'une aux Indiens du Manitoba pour les rencontrer au Fort Stone sur la rivière Rouge le 25 juillet[20] et l'autre demandant aux Indiens habitant au nord et à l'ouest de la province de se réunir le 17 août au poste de la Compagnie de la Baie d'Hudson situé au lac Manitoba[21].

Archibald est tout à fait au courant que les négociations au Manitoba « serviront probablement de modèle aux dispositions que nous devrons prendre avec les Indiens entre la rivière Rouge et les montagnes Rocheuses[22]. » Cependant, il exprime des appréhensions à savoir qu'il ne serait peut-être pas possible ou même convenable de tenter d'éteindre le titre indien au Manitoba de la même manière qu'Ottawa l'avait autorisé pour les terres autochtones du nord-ouest de l'Ontario :

18 Adams G. Archibald, lieutenant-gouverneur, province du Manitoba, à Joseph Howe, secrétaire d'État aux provinces, 19 juillet 1871, Canada, Parlement, Documents de la session (1872), vol. 7, n° 22, p. 11 (Pièce 8 de la CRI, onglet 2).

19 Adams G. Archibald, lieutenant-gouverneur, province du Manitoba, to Joseph Howe, secrétaire d'État aux provinces, 19 juillet 1871, Canada, Parlement, Documents de la session (1872), vol. 7, n° 22, p. 10–11 (Pièce 8 de la CRI, onglet 2).

20 Proclamation délivrée par Wemyss Simpson, commissaire aux Indiens, 18 juillet 1871, Canada, Parlement, Documents de la session (1872), vol. 7, n° 22, p. 12 (Pièce 8 de la CRI, onglet 2).

21 Proclamation délivrée par Wemyss Simpson, commissaire aux Indiens, 18 juillet 1871, Canada, Parlement, Documents de la session (1872), vol. 7, n° 22, p. 12 (Pièce 8 de la CRI, onglet 2).

22 Adams G. Archibald, lieutenant-gouverneur, province du Manitoba, à Joseph Howe, secrétaire d'État aux provinces, 22 juillet 1871, Canada, Parlement, Documents de la session (1872), vol. 7, n° 22, p. 12–13 (Pièce 8 de la CRI, onglet 2).

[Traduction]

Je doute qu'il soit faisable de conclure des arrangements aussi favorables que ceux prescrits par son excellence le gouverneur général, tels que le maximum à accorder, dans le cas d'un traité avec les Indiens des lacs.

Pas plus qu'ils serait correct, si nous regardons ce que nous avons reçu, de mesurer les avantages que nous tirons d'entrer en possession du magnifique territoire dont nous nous approprions ici, en fonction de ce qu'il serait juste de donner pour les rochers, les marécages et les tourbières de la région des lacs située à l'est de la province[23].

Néanmoins, Archibald est déterminé à s'assurer que tous les préparatifs nécessaires soient en place pour accélérer les négociations. À cette fin, il rassemble les provisions alimentaires nécessaires pour nourrir les Indiens présents, et il demande au major A.G. Irvine de la Police à cheval du Nord-Ouest de mettre ses hommes à sa disposition parce que « la présence, même de quelques soldats, aura une bonne influence[24]. » Entre-temps, Simpson adopte une autre proclamation, celle-ci interdisant la vente d'alcool jusqu'à ce que les négociations soient terminées « afin de protéger, non seulement nos sujets indiens, mais aussi la population de la province, des dangers et méfaits terribles qui s'ensuivraient, si l'on permettait que les Indiens consomment des boissons enivrantes à l'occasion précitée[25]. »

Malgré cela, bien qu'Archibald ait reconnu le précédent que les négociations au Manitoba risquaient de créer pour les négociations futures du Canada avec les Premières Nations, il semble peu probable que le Canada et les Indiens aient vraiment compris leurs intentions mutuelles. Ni le gouvernement, ni Archibald ne comprenaient tout à fait les préoccupations des peuples autochtones habitant le territoire nouvellement acquis, comme leurs craintes de perdre leurs terres traditionnelles ou leur désir d'être indemnisés pour leur loyauté passée envers la Reine. Comme nous l'avons vu, le gouvernement voulait plutôt recourir aux politiques et pratiques établies qui avaient été utiles lorsqu'appliquées à des situations différentes dans l'est du Canada.

Quant aux Indiens, il semble qu'eux aussi aient mal interprété les objectifs du Canada. Après de nombreuses décennies d'expérience de commerce avec

23 Adams G. Archibald, lieutenant-gouverneur, province du Manitoba, à Joseph Howe, secrétaire d'État aux provinces, 22 juillet 1871, Canada, Parlement, Documents de la session (1872), vol. 7, n° 22, p. 13 (Pièce 8 de la CRI, onglet 2).

24 Adams G. Archibald, lieutenant-gouverneur, province du Manitoba, à Joseph Howe, secrétaire d'État aux provinces, 22 juillet 1871, Canada, Parlement, Documents de la session (1872), vol. 7, n° 22, p. 13 (Pièce 8 de la CRI, onglet 2).

25 Proclamation délivrée par Wemyss Simpson, commissaire aux Indiens, 23 juillet 1871, Canada, Parlement, Documents de la session (1872), vol. 7, n° 22, p. 13 (Pièce 8 de la CRI, onglet 2).

la Compagnie de la Baie d'Hudson, les membres des Premières Nations en étaient venus à s'attendre à être traités à l'égal des Blancs, et ils croyaient que ce point de vue guiderait toutes les discussions entourant le projet de traité[26]. Le collègue de Simpson en Ontario, le commissaire Simon J. Dawson, fait la mise en garde suivante :

> [Traduction]
> Quiconque, dans les négociations avec ces Indiens, assume qu'il transige avec de simples enfants, constatera son erreur. [...] [I]ls sont perspicaces et suffisamment au fait de leurs propres intérêts et, si la question est importante, et touche les intérêts généraux de la tribu, ils ne répondront pas à une proposition, pas plus qu'ils n'en feront une eux-mêmes, tant qu'ils n'en auront pas pleinement discuté et délibéré dans un conseil de tous les chefs.
>
> À ces assemblées, il est nécessaire de faire preuve d'une attention extrême à ce qui se dit puisque, même s'ils n'ont aucun mode d'écriture, il se trouve toujours des membres qui sont chargés de garder en mémoire chaque parole prononcée. Comme exemple de cette façon dont sont tenues des archives, sans écriture, je me permettrai de mentionner qu'à un certain moment à Fort Frances, le grand chef de la tribu a commencé un discours en répétant, presque mot pour mot, ce que je lui avais dit deux ans auparavant[27].

Les circonstances ont cependant changé, avec le déclin de la traite des fourrures amorcé au milieu des années1800, et les Premières Nations ne comprennent pas en quoi la substitution du Canada à la place de la Compagnie de la Baie d'Hudson modifierait leurs rapports avec l'autorité gouvernante. Pas plus qu'ils ne comprennent les changements que la plus forte immigration aurait sur leurs territoires traditionnels. Il n'est donc pas étonnant qu'aucune des parties ait été bien préparée aux négociations ayant débouché sur le Traité 1.

---

26 D.J. Hall, « 'A Serene Atmosphere'? Treaty 1 Revisited » (1984), 4 *Canadian Journal of Native Studies* 321, p. 323 (Pièce 8 de la CRI, onglet 3).

27 S.J. Dawson à un destinataire inconnu, sans date, Canada, Parlement, Documents de la session (1867–1868), nº 81, p. 28; et voir Canada, Parlement, Documents de la session (1869), nº 42, p. 20–21 (cité dans D.J. Hall, « 'A Serene Atmosphere'? Treaty 1 Revisited » (1984), 4 *Canadian Journal of Native Studies* 321, p. 323–324 (Pièce 8 de la CRI, onglet 3); Terrance Nelson (Musk-Ko-Dah-Be-Shik-eese), « Anishinabe Aki (Earth/Land): Sovereignty and Sovereign Immunity in Treaty #1 – Examining the Conditions of Treaty in Our Terms », janvier 1997, p. 11 (Pièce 7 de la CRI, section 2); et D.N. Sprague, « Pretended Accommodation, Intended Removal: Canada's Response to Anishinabe Occupation of Land on the Roseau River », janvier 1995, p. 15–16 (Pièce 7 de la CRI, section 2).

NÉGOCIATIONS DU TRAITÉ

Lorsqu'arrive le jour désigné par le commissaire aux Indiens Simpson pour commencer les négociations – le 25 juillet 1871 – il se rend compte qu'il ne peut procéder parce que nombre des Indiens ne sont pas encore présents. Les rencontres sont remises, en premier jusqu'au lendemain, puis jusqu'au 27 juillet, en attendant l'arrivée des autres bandes. Une fois les réunions commencées, le lieutenant-gouverneur Archibald expose les fondements de ce que le Canada est disposé à offrir aux bandes en retour de l'extinction de leur titre sur les terres en question :

[Traduction]

Votre Glorieuse Mère souhaite le bien de toutes les races sous sa gouverne. Elle souhaite que ses enfants rouges soient heureux et satisfaits. Elle souhaite qu'ils vivent dans le confort. Elle aimerait qu'ils adoptent les coutumes des Blancs, de labourer la terre et de cultiver des aliments, et de les conserver en vue des périodes de besoin. Elle pense que ce serait ce que ses enfants rouges devraient faire, que cela les protégerait de la famine et de la détresse, et que cela rendrait leurs maisons plus confortables.

Mais la Reine, bien qu'elle croie qu'il est bon pour vous d'adopter des coutumes civilisées, ne songe pas à vous y obliger. Elle vous laisse le choix, et vous n'avez pas à vivre comme l'homme blanc à moins que vous puissiez vous persuader à le faire de votre propre volonté. Cependant, nombre d'entre vous le font déjà. [...]

Votre Glorieuse Mère mettra donc de côté pour vous des « lots » de terres que vous et vos enfants pourrez utiliser à jamais. Elle ne permettra pas à l'homme blanc d'empiéter sur ces lots. Elle adoptera des règles pour les garder pour vous, de manière à ce que, tant que le soleil brillera, il n'y aura pas d'Indien qui n'ait pas une place qu'il peut considérer chez lui, où il peut aller et établir son camp, ou, s'il le désire, construire sa maison et labourer sa terre.

Ces réserves seront assez grandes, mais vous ne devez pas vous attendre à ce qu'elles soient plus grandes que ce qu'il faudra pour donner à chaque famille une ferme, lorsque des fermes seront requises. Elles vous permettront de gagner votre vie si la chasse vient qu'à ne plus suffire, et si vous choisissez de subvenir à vos besoins en cultivant, vous ne devez pas vous attendre à ce que soient inclus à votre réserve plus de terres à foin que ce qui suffit à vos besoins si vous adoptez les coutumes des agriculteurs. [...]

Lorsque vous aurez conclu votre traité, vous serez toujours libres de chasser sur une bonne partie des terres comprises dans le traité. La majorité de ces terres est composée de roches et est impropre à la culture, la majorité des terres boisées se trouve au-delà des lieux où l'homme blanc aura besoin d'aller, à tout le moins pour un certain temps encore. Jusqu'à ce qu'on ait besoin de ces terres, vous serez libres d'y chasser, et de les utiliser comme vous l'avez fait dans le passé. Mais lorsqu'on aura besoin de ces terres pour les labourer ou les occuper, vous ne devrez plus y aller. Il restera toujours suffisamment de terres qui ne sont ni labourées, ni occupées

où vous pourrez aller, vagabonder et chasser comme vous l'avez toujours fait, et si vous désirez pratiquer l'agriculture, vous irez dans votre propre réserve où vous aurez une place disponible où y vivre et où cultiver. [...]

Vous vous tournerez vers le commissaire pour répondre à tous les besoins dont il conviendra, et la Reine comptera sur les chefs que vous nous désignerez, afin de veiller à ce que vous respectiez votre part de l'accord[28].

Simpson poursuit de ses propres observations visant à convaincre les Indiens à se montrer raisonnables dans leurs demandes de terres :

[Traduction]

Je veux que vous écoutiez les paroles prononcées par le grand chef, le gouverneur, qui vous a donné les meilleurs conseils qu'il est possible de donner. Le gouvernement de Sa Majesté est tout à fait désireux et disposé à assurer le bien-être de ses sujets indiens, comme vous l'avez entendu; mais vous ne devez pas imaginer un seul instant que dans un pays comme celui-ci, où il y a d'immenses territoires cultivables, avec les masses de Blancs qui s'y trouvent, que le gouvernement a l'intention de donner des réserves immenses aux différentes bandes indiennes. Le gouvernement donnera aux Indiens des réserves amplement suffisantes. Les différentes bandes obtiendront des quantités de terres qui suffiront à leur usage pour adopter les coutumes de l'homme blanc, s'ils choisissent de le faire[29].

Pendant son discours, Simpson demande aux Indiens de se choisir des représentants provenant de leurs rangs pour participer aux négociations qui doivent commencer pour de bon le lendemain.

Lorsque les discussions reprennent le 28 juillet, les Indiens demandent plus d'information concernant les modalités du projet de traité. Tel que rapporté dans le journal *The Manitoban*, Simpson donne les explications suivantes :

[Traduction]

Lorsque j'ai eu connaissance des traités dont il est question, dit-il, l'entente voulait que chaque famille reçoive un paiement annuel d'une certaine somme par personne, hommes, femmes et enfants, lequel paiement se poursuit à perpétuité, et n'est pas, comme aux États-Unis, pour seulement un certain nombre d'années. L'agent vient chaque année avec les biens ou l'argent et le paiement est versé à chaque Indien –

28 « Memorandum of an Address to the Indians by the Lieut.-Governor of Manitoba », 27 juillet 1871, annexé à une lettre de Adams G. Archibald, lieutenant-gouverneur, province du Manitoba, à Joseph Howe, secrétaire d'État aux provinces, 29 juillet 1871, Canada, Parlement, Documents de la session (1872), vol. 7, nº 22, p. 16–17 (Documents de la CRI, p. 16–17; Pièce 8 de la CRI, onglet 2).

29 Wemyss Simpson, commissaire aux Indiens, 27 juillet 1871, cité dans *The Manitoban*, 5 août 1871 (Pièce 8 de la CRI, onglet 4); voir aussi l'annexe dans D.J. Hall, « 'A Serene Atmosphere'? Treaty 1 Revisited » (1984), 4 *Canadian Journal of Native Studies* 321, p. 340 (Pièce 8 de la CRI, onglet 3).

pas seulement aux chefs. Si les Indiens ne viennent pas, l'argent est mis de côté pour eux, ou remis à la personne dûment autorisée à encaisser leur paiement. L'agent chargé du paiement de l'annuité dresse une liste, montrant exactement combien d'Indiens doivent être payés et donnant leurs noms, laquelle liste est constituée à partir d'un dénombrement et empêche les tricheries. En ce qui a trait à la réserve, les Indiens eux-mêmes sont toujours consultés quant à l'endroit où ils la veulent – que ce soit en un lieu, ou plusieurs. [...]

Son excellence [Archibald] a expliqué que les réserves ne signifiaient pas des territoires de chasse, mais simplement des portions de terre mises de côté pour créer une ferme pour chaque famille. Une grande partie de la région demeurerait tout autant un territoire de chasse qu'avant que le traité soit conclu[30].

Samedi le 29 juillet, il est devenu apparent que, malgré les bases posées par Archibald et Simpson, les Indiens voient l'objet des réserves comme quelque chose de résolument différent de ce qui a été envisagé par la Couronne. Par l'entremise de James McKay et de son confrère interprète, le rév. Henry Cochrane, Simpson et Archibald réprimandent les représentants des diverses bandes, « leur montrant que leurs demandes sont tellement exagérées que, si on y accédait, ils n'auraient à peu près rien à céder, et les incitent à abaisser leurs exigences » :

[Traduction]
Son excellence [Archibald] leur a en outre rappelé que les conditions qui leurs étaient offertes étaient meilleures que celles aux termes desquelles les Blancs étaient venus s'établir et sur lesquelles ils se sont construit des maisons confortables. Aux États-Unis, on donnait parfois des réserves et on les retenait parfois, alors que les annuités prenaient en général fin après 20 ans. Les annuités offertes aux Indiens dans les présentes négociations dureraient tant que le soleil brillera. Chaque famille de cinq personnes, selon les dispositions en question, obtient 160 acres et 12 $ l'an, et si la famille est plus nombreuse, elle obtient ses avantages en proportion des chiffres précités[31].

À la fin de la journée, Simpson demande aux Indiens d'examiner cette proposition et de se préparer à y répondre dès que les négociations reprendrai-

30 Wemyss Simpson, commissaire aux Indiens, 28 juillet 1871, cité dans *The Manitoban*, 12 août 1871 (Pièce 8 de la CRI, onglet 4); voir aussi l'annexe dans D.J. Hall, « 'A Serene Atmosphere'? Treaty 1 Revisited » (1984), 4 *Canadian Journal of Native Studies* 321, p. 345 (Pièce 8 de la CRI, onglet 3).

31 Adams G. Archibald, lieutenant-gouverneur, province du Manitoba, 29 juillet 1871, cité dans *The Manitoban*, 12 août 1871 (Pièce 8 de la CRI, onglet 4); voir aussi l'annexe de D.J. Hall, « 'A Serene Atmosphere'? Treaty 1 Revisited » (1984), 4 *Canadian Journal of Native Studies* 321, p. 348–349 (Pièce 8 de la CRI, onglet 3).

ent. Il quitte la table « enclin à penser que les Indiens accepteront ces conditions[32]. »

Toutefois, le 31 juillet 1871, le cinquième jour des négociations, les parties arrivent à une impasse. Certains de négociateurs indiens menacent de partir, car ils croient que les conditions du traité proposées par Simpson ne leur seraient pas profitables et ne suffiraient pas à assurer la subsistance des générations futures de leur peuple. Plus particulièrement, Wa-sus-koo-koon se dit préoccupé que les agriculteurs indiens ne seraient pas en mesure de trouver le capital nécessaire pour s'établir. En réponse à une suggestion faite par Ay-ee-ta-pe-tung, Simpson se montre disposé à accroître l'annuité de 12 $ par famille de cinq à 3 $ par personne, mais les parties n'arrivent toujours pas à conclure un accord. Simpson met fin aux discussions de la journée en avertissant les parties qu'il allait « rompre les négociations à moins qu'elles ne mènent à une conclusion le lendemain[33]. »

En fait, la réunion ne reprend que le 2 août, « l'intervalle étant rendu nécessaire, en partie à cause du mauvais temps et de l'absence du lieutenant-gouverneur – mardi étant le jour où il doit se rendre au Upper Fort [Garry] et en partie pour donner aux Indiens tout le temps nécessaire pour finir par se décider[34]. » Le centre d'intérêt de la conversation change considérablement, l'accent étant placé davantage par les Indiens sur les demandes d'aide agricole et de vêtements. En réponse, Archibald promet :

> [Traduction]
> que la Reine est disposée à aider les Indiens de toutes les manières possibles, et qu'en plus de leur donner des terres et des annuités, elle leur donnerait une école et un maître d'école pour chaque réserve, et que, pour ceux qui souhaitent cultiver le sol, des charrues et des herses seraient fournies dans les réserves[35].

Peut-être encouragés par cette concession, les représentants des bandes, dirigés par Henry Prince, présentent des demandes additionnelles, notam-

32 Wemyss Simpson, commissaire aux Indiens, à Joseph Howe, secrétaire d'État aux provinces, 30 juillet 1871, Canada, Parlement, Documents de la session (1872), vol. 7, nº 22, p. 18 (Documents de la CRI, p. 24; Pièce 8 de la CRI, onglet 2).

33 Wemyss Simpson, commissaire aux Indiens, 31 juillet 1871, cité dans *The Manitoban*, 12 août 1871 (Pièce 8 de la CRI, onglet 4); voir aussi l'annexe dans D.J. Hall, « 'A Serene Atmosphere'? Treaty 1 Revisited » (1984), 4 *Canadian Journal of Native Studies* 321, p. 352–353 (Pièce 8 de la CRI, onglet 3).

34 Adams G. Archibald, lieutenant-gouverneur, province du Manitoba, 2 août 1871, cité dans *The Manitoban*, 12 août 1871 (Pièce 8 de la CRI, onglet 4); voir aussi l'annexe dans D.J. Hall, « 'A Serene Atmosphere'? Treaty 1 Revisited » (1984), 4 *Canadian Journal of Native Studies* 321, p. 353 (Pièce 8 de la CRI, onglet 3).

35 Adams G. Archibald, lieutenant-gouverneur, province du Manitoba, 2 août 1871, cité dans *The Manitoban*, 12 août 1871 (Pièce 8 de la CRI, onglet 4); voir aussi l'annexe dans D.J. Hall, « 'A Serene Atmosphere'? Treaty 1 Revisited » (1984), 4 *Canadian Journal of Native Studies* 321, p. 354 (Pièce 8 de la CRI, onglet 3).

ment pour des logements, des meubles, du matériel de chasse, des voitures pour les chefs et les conseillers, divers ustensiles domestiques, et ne pas avoir à payer d'impôts[36]. Comme le fait remarquer l'historien D.J. Hall :

> [Traduction]
> Le gouverneur et les commissaires n'avaient pas parlé de la manière dont ils pourraient aider les Indiens dans le future, probablement parce que cela ne faisait pas partie du traité tel qu'ils le concevaient. Ils étaient limités par les précédents, ce qui signifiait principalement les traités Robinson (lac Huron et lac Supérieur) de 1850, qui prévoyaient de petites annuités, une gratification initiale, des réserves, et des droits de chasse et de pêche en retour de la cession générale des terres à la Couronne. L'aide agricole et l'enseignement ont plus tard été accordés par principe plutôt qu'en tant que droits issus du traité.
>
> Cette promesse d'aide du gouverneur a modifié toute l'ambiance des négociations. Que la boutade de Prince ait été ou non un changement délibéré de stratégie de la part des Indiens, ceux-ci voyaient maintenant une autre façon d'assurer leur avenir si les réserves et les annuités devaient ne pas être augmentées. À partir de ce moment, toutefois, les discussions ordonnées sont clairement terminées. [...] Même si le commissaire répond avec bonne humeur, laissant entendre que si l'on satisfaisait à toutes ces demande, il serait mieux lui-même comme Indien, il n'est de toute évidence pas disposé à de grandes concessions. Lorsque les Indiens du Portage quittent l'assemblée, et que d'autres envisagent d'en faire autant, il apparaît finalement aux fonctionnaires qu'aucun traité ne serait possible sans quelques compromis de dernière minute[37].

Les négociations étant de toute évidence arrivées à un moment critique, James McKay assume un rôle central dans les travaux. Selon *The Manitoban*, en dehors de la bande du Portage, « d'autres Indiens songeaient aussi à partir, mais l'Hon. M. McKay leur a demandé de rester encore une nuit et de rencontrer le commissaire le lendemain, leur promettant que, dans l'intervalle, il (McKay) essayerait de rapprocher le commissaire et les Indiens[38]. » Archibald lui-même reconnaît les risques auxquels s'expose le gouvernement si les négociations échouent, et il louange plus tard les efforts déployés par McKay pour obtenir un compromis :

36 Wa-sus-koo-koon, 2 août 1871, cité dans *The Manitoban*, 12 août 1871 (Pièce 8 de la CRI, onglet 4); voir aussi l'annexe dans D.J. Hall, « 'A Serene Atmosphere'? Treaty 1 Revisited » (1984), 4 *Canadian Journal of Native Studies* 321, p. 355 (Pièce 8 de la CRI, onglet 3).

37 D.J. Hall, « 'A Serene Atmosphere'? Treaty 1 Revisited » (1984), 4 *Canadian Journal of Native Studies* 321, p. 327–328 (Pièce 8 de la CRI, onglet 3).

38 *The Manitoban*, 12 août 1871 (Pièce 8 de la CRI, onglet 4); voir aussi l'annexe dans D.J. Hall, « 'A Serene Atmosphere'? Treaty 1 Revisited » (1984), 4 *Canadian Journal of Native Studies* 321, p. 355 (Pièce 8 de la CRI, onglet 3).

[Traduction]

Mercredi, nous nous sommes réunis et avons passé toute la journée sans réaliser de progrès apparent; au contraire, à la fin de la rencontre, malgré tout ce que l'on pourrait dire, nous avions des raisons de craindre que nos efforts en vue de négocier un traité échoueraient. Les Indiens du Portage, sur notre frontière ouest, étaient les moins civilisés de l'assemblée. Leur principal porte-parole était un sauvage, couvert de glaise blanche, et nu, à l'exception d'une étoffe lui entourant la taille. Il était important de se concilier cette bande d'Indiens; mais à la fin de la rencontre, ils ont annoncé qu'ils étaient déterminés à se retirer du conseil et à retourner chez eux. Ils se sont levés et ont quitté l'assemblée, déclarant qu'ils retourneraient, délimiteraient leurs réserves comme ils les avaient choisies, et continueraient d'en garder possession.

Il s'agissait d'un moment critique. Leurs paroles étaient plutôt pacifique, mais il était facile de voir ce qui surviendrait.

Il était donc évident que nous devions céder quelque chose, ou nous devrions être prêt à peupler la région, avec des Indiens hostiles rôdant autour de nos établissements, et une guerre avec les Indiens sur le point d'éclater.

Nous les avons alors invités à réfléchir à nos propositions pendant une autre nuit, et à la possibilité de venir à une entente avec nous au matin.

Au cours de la nuit, d'actives négociations se déroulèrent avec les chefs, et il fut déterminé que, grâce à des présents en espèces pour couvrir toutes les demandes en dommages découlant de l'intrusion de l'homme blanc jusqu'à présent, et en remettant des provisions aux chefs et à quelques braves, pour une seule fois, il se pouvait que les parties s'entendent avec nous.

Nous avons accédé à ces demandes, et toute l'affaire a fini par s'organiser à une réunion le jeudi. J'avais pris soin de faire rédiger le traité, prêt à signer, avec des espaces vierges où les points en litige pourraient être inscrits, et à quatre heures dans l'après-midi, le traité était signé à l'entière satisfaction, non seulement des Indiens, mais aussi de toute la population de la province.

Un grand nombre d'immigrants, qui avaient choisi des terres près de la frontière ouest, et qui avaient été avertis par les Indiens de ne pas empiéter sur leurs terres tant que le traité ne sera pas signé, étaient présents et sont retournés chez eux ravis de pouvoir mettre fin à l'oisiveté qu'avait imposée à leurs familles et à leurs équipes la peur de faire face au ressentiment des Sauvages.

On perçoit ici un sentiment général de soulagement devant la conclusion heureuse d'une affaire qui, à un certain moment, apparaissait passablement menaçante.

Nous devons grandement, très grandement, le succès que nous avons obtenu à mener cette affaire à terme, aux efforts incessants et judicieux déployés par l'honorable James McKay, que nous devons souligner avec les plus grands éloges.

J'ai porté à votre attention, il y a quelque temps, l'importance d'obtenir ses services dans la négociation d'un traité. Il jouit dans une grande mesure de la confiance des Indiens. Il maîtrise très bien leur langue, et ses discours étaient des plus judicieux et convaincants, tandis que ses relations personnelles avec les chefs donnaient beaucoup de force à ses conseils et à ses arguments. [...]

J'ajouterai que M. Simpson considère les services de M. McKay tout à fait de la même manière que moi[39].

Ce récit montre clairement qu'Archibald et Simpson croyaient qu'il était nécessaire de « céder quelque chose » pour arriver à une entente et éviter les hostilités futures, et qu'ils ont fini par « accéder aux demandes » des Indiens. Un récit contemporain des travaux, attribué à David Prince de la bande de St. Peter, fait mention d'un certain nombre de conditions, dont un présent initial ou « gratification » de 3 $, de paiements annuels subséquents de 3 $ par personne, de terres de réserve de 160 acres par famille de cinq personnes, de vêtements, d'animaux de ferme, de chevaux et de voitures, de protection contre la vente d'alcool, et d'une exemption fiscale dans la réserve. Cependant, l'auteur conclut aussi que ce ne sont pas toutes les conditions acceptées qui sont immédiatement consignées par écrit :

[Traduction]
Le livre du traité a été ouvert une heure pour permettre à tout homme de parler, personne n'a parlé. Lorsque l'heure a pris fin, le grand homme s'est levé de nouveau et a dit que l'heure était écoulée et qu'il allait fermer nos livres du traité, que le livre est fermé et scellé et qu'aucun homme sous le soleil n'ouvrira le livre sauf notre Glorieuse Mère la Reine. Si quelqu'un apporte de nouvelles choses en plus de ce livre, il aura l'air d'un [illisible] parlant de loin et nous joignons cette entente et *nous n'inscrivons pas ici les petits articles que nous vous promettons à tous, nous les inscrirons [sur] un côté du document où nous venons d'inscrire les articles important que nous vous promettons*. Notre Glorieuse Mère et tous les Blancs ainsi que le gouverneur Archibald et le commissaire aux Indiens Simpson et tous les témoins signent l'accord maintenant conclu[40].

Dans cette même veine, Prince, avec ses compagnons membres de la bande de St. Peter, James Letter Sr., Henry Chief, Thomas Flett, William Bear et Thomas Spence, fait plus tard une déclaration assermentée (mentionnée au cours de l'enquête sous le vocable « affidavit de Prince ») dans laquelle il affirme « [q]ue le gouverneur Archibald et le commissaire Simpson ont tous deux promis aux Indiens que les choses demandées leurs seraient données, mais ont dit qu'ils ne mettraient pas tous ces détails dans le document du

39 Adams G. Archibald, lieutenant-gouverneur, province du Manitoba, à Joseph Howe, secrétaire d'État aux provinces, 5 août 1871, Archives nationales du Canada (ci-après AN), RG 10, vol. 363 (*Enquête sur la revendication de la Première Nation de Long Plain, perte d'usage*, Documents de la CRI, p. 124–135, 138)

40 David Prince, bande de St. Peter, « Subjects of Treaty at the Stone Fort », sans date (Documents de la CRI, p. 25–26). Italiques ajoutés.

traité, et ont promis de faire un document séparé en plus, et que nous serions sûrs de ces choses[41]. »

Malheureusement, le dossier ne donne pas plus de détails concernant le déroulement des discussions au cours de la soirée du 2 août 1871 et c'est pourquoi il est impossible de savoir précisément jusqu'à quel point le fossé séparant les parties a été comblé. Néanmoins, il semble d'après la couverture qu'a faite *The Manitoban* de la dernière et semble-t-il aimable rencontre du 3 août 1871 que de sérieuses négociations s'étaient déroulées le soir précédent :

> [Traduction]
> Tous les Indiens ont rencontré Son Excellence et le commissaire aujourd'hui avec meilleure humeur. Le commissaire a dit qu'il comprenait qu'ils étaient disposés à signer le traité, et qu'en considération de leur signature, il leur donnerait, en plus de ce qui était indiqué au traité, un présent, pour cette année seulement, de 3 $ par personne, une paire de boeufs pour chaque réserve, et des chariots pour chacun des chefs.
>
> Ceci a donné satisfaction à toutes les parties et le traité fût bientôt dûment signé. La cérémonie s'est déroulée devant une foule importante de spectateurs[42]. Peu de temps s'écoule cependant avant que d'importantes divergences d'opinion naissent quant au contenu du Traité 1.

LE DOSSIER DE LA COURONNE SUR LE TRAITÉ 1

Le texte écrit du Traité 1 apporte peu d'éclairage additionnel sur les promesses faites le 2 août 1871, mais après comparaison des déclarations du journal *The Manitoban* et de David Prince, il confirme que certaines des conditions négociées n'ont pas trouvé place dans le document final. Voici un extrait du Traité 1 :

> Considérant que tous les Sauvages habitant la dite contrée ont été invités par le dit commissaire à se réunir au Fort de Pierre, autrement appelé Fort Garry inférieur, pour y délibérer sur certaines matières d'intérêt pour Sa Très-Gracieuse Majesté, d'une part, et pour les dits Sauvages, de l'autre part; et considérant que les dits Sauvages ont été notifiés et informés par le dit commissaire de Sa Majesté, que c'était le désir de Notre Souveraine d'ouvrir à la colonisation et à l'immigration l'étendue de

41 Affidavit de David Prince, James Letter Sr., Henry Chief, Thomas Flett, William Bear et Thomas Spence, 30 décembre 1872, Rapport annuel des Affaires indiennes pour l'année terminée le 30 juin 1872, Canada, Parlement, Documents de la session, nº 23 (1873), p. 9 (Documents de la CRI, p. 92).

42 *The Manitoban*, 12 août 1871 (Pièce 8 de la CRI, onglet 4); voir aussi l'annexe dans D.J. Hall, « 'A Serene Atmosphere'? Treaty 1 Revisited » (1984), 4 *Canadian Journal of Native Studies* 321, p. 356 (Pièce 8 de la CRI, onglet 3).

pays bornée et décrite tel que ci-après, et d'obtenir à cela le consentement de ses sujets Sauvages habitant la dite étendue, et de faire un traité et des arrangements avec eux, afin que la paix et la bonne volonté règnent entre eux et Sa Majesté, et pour qu'ils connaissent et soient assurés de ce qu'ils recevront annuellement en retour de la générosité et bienveillance de Sa Majesté. [...]

Les tribus Chippaouaise et Crise et tous les autres Sauvages habitant le district ci-après décrit et défini, cèdent par le présent à Sa Majesté la Reine et à ses successeurs à toujours, toutes les terres comprises dans les limites suivantes, savoir : – [description officielle des terres cédées] [...] pour que Sa Majesté la Reine et ses successeurs à toujours en aient la possession; et Sa Majesté la Reine convient et s'engage par le présent de mettre de côté et de réserver pour le seul et exclusif usage des Sauvages les étendues de terres suivantes, savoir : [...] pour l'usage des sauvages dont Na-sha-ke-penais, Na-na-wa-nanaw, Ke-we-tay ash et Wa-ko-wush sont les chefs, autant de terre sur la rivière Roseau qu'il en faudra pour donner 160 acres à chaque famille de cinq, ou dans cette proportion pour les familles plus ou moins nombreuses à partir de l'embouchure de cette rivière; [...] avec l'entente, cependant, que si à la date de l'exécution de ce traité il se trouve des colons dans les limites d'aucune des terres réservées par une bande, Sa Majesté se réserve le droit de traiter avec ces colons de la manière qu'elle croira juste, afin de ne pas diminuer l'étendue accordée aux sauvages.

Dans le but de manifester la satisfaction de Sa Majesté pour la bonne conduite de ses sauvages, elle leur fait, par l'intermédiaire de son commissaire, un présent de trois piastres pour chaque homme, femme et enfant appartenant aux bandes ici représentées.

Et de plus, Sa Majesté convient de maintenir une école dans chaque réserve par le présent établie, dès que les sauvages de telle réserve en manifesteront le désir.

Dans les limites des réserves, et jusqu'à ce que l'autorité législative compétente y ait pourvu, aucune boisson enivrante ne pourra être introduite ou vendue, et toutes les lois maintenant en vigueur ou qui seront à l'avenir édictées pour la protection des sujets sauvages de Sa Majesté habitant les réserves ou ailleurs contre les maux résultant de l'usage des liqueurs enivrantes seront rigoureusement mises à exécution.

Aussitôt que possible après l'exécution de ce traité, le commissaire de Sa Majesté fera faire le dénombrement exact de tous les sauvages habitant le district ci-dessus décrit, en les répartissant par familles, et chaque année après la date de ce recensement, dans le courant du mois de juillet, et après en avoir dûment notifié les sauvages, il paiera à chaque famille sauvage de cinq personnes la somme de 15 piastres, cours du Canada, ou dans cette proportion pour les familles plus ou moins nombreuses, ce paiement devant se faire en effets de l'espèce que ces sauvages choisiront, tels que couvertures de laine, étoffes indiennes (de couleurs assorties), fil et pièges, au prix courant de Montréal, ou en argent, si Sa Majesté le juge à propos et dans l'intérêt des sauvages.

Et les chefs soussignés s'engagent et s'obligent par le présent, pour eux-mêmes et pour ceux qu'ils représentent, d'observer rigoureusement ce traité et de toujours maintenir la paix entre eux et les sujets blancs de Sa Majesté, et de ne pas empiéter

sur la propriété des sujets blancs ou autres de Sa Majesté ni aucunement les molester[43].

Signé par Na-sha-ke-penais, Na-na-wa-nanaw, Ke-we-tay-ash et Wa-ko-wush au nom des Indiens à Roseau River, le Traité 1 dans sa forme *écrite* ne contient pas d'autre condition majeure aux fins de la présente enquête.

Une fois le traité rempli et signé, Archibald le fait parvenir à Howe à Ottawa le 5 août 1871, où il est ratifié « aux conditions exprimées dans ledit traité » par décret daté du 12 septembre 1871[44].

D'après le dossier, il est peu probable que les fonctionnaires à Ottawa, qui n'ont pas assisté aux négociations, aient été au courant que les engagements du gouvernement aient pu aller plus loin que les « conditions exprimées dans ledit traité ». Ce document, dans sa forme écrite, n'incluait pas d'obligation au-delà des réserves indiquées, des annuités, du paiement d'un présent initial de 3 $ par personne, d'écoles pour les bandes qui en désiraient et de la protection contre la vente d'alcool aux Indiens dans les réserves ou à l'extérieur de celles-ci. Même si l'observateur moderne D.N. Sprague a qualifié « [les] divergences entre les ententes verbales et le texte écrit du traité [de] dangereuses omissions, si ce n'est de tromperies délibérées[45] », l'historien D.J Hall fait preuve de plus de prudence :

[Traduction]

Le traité lui-même ne représentait qu'un léger changement par rapport au cadre général des traités des lacs Huron et Supérieur. Il y est cédé à la Couronne une superficie légèrement plus grande que celle de la province originale du Manitoba. En retour, le gouvernement donne à chaque Indien un présent de 3 $; accepte d'entretenir une école dans chaque réserve; promet d'interdire la vente d'alcool dans les réserves; s'engage à payer une annuité de 15 $ par famille de cinq personnes, au prorata pour les familles plus ou moins grandes, et payables en biens utiles pour les Indiens ou en espèces; et convient de fournir des réserves représentant 160 acres de terres par famille de cinq personnes, encore une fois au prorata pour les familles plus ou mois grandes. Les privilèges de chasse que le lieutenant-gouverneur avait promis dans son discours de bienvenue, et qui avaient été inclus dans les traités de 1850, ont pour une raison quelconque été omis. Les dispositions touchant l'alcool et

43 *Traités nos 1 et 2 conclus entre Sa Majesté la Reine et les Chippaouais et les Cris du Manitoba et des territoires adjacents, et adhésions à ces derniers* (Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1981), p. 3–5.

44 « Copy of a Report of a Committee of the Honorable the Privy Council, approved by His Excellency the Governor General in Council on the 12th September 1871 », Archives provincial du Manitoba (ci-après APM), MG 12 B1, item 466 (Pièce 8 de la CRI, onglet 6).

45 D.N. Sprague, « Pretended Accommodation, Intended Removal: Canada's Response to Anishinabe Occupation of Land on the Roseau River », janvier 1995, p. 15 (Pièce 7 de la CRI, section 2).

l'enseignement étaient nouvelles dans les traités; même si les deux faisaient assurément partie des intentions administratives du gouvernement, leur inclusion dans le traité semble curieuse puisqu'aucune des deux ne semble avoir été l'objet de grandes négociations de la part des Indiens, si l'on peut se fier au compte rendu des journaux. Aucune disposition n'est consignée pour le matériel agricole, les animaux, les vêtements, l'équipement de chasse ou les autres concessions demandées le dernier jour des négociations[46].

LES PROMESSES « EXTÉRIEURES »

Même si le Traité 1, tel qu'approuvé par décret ne fait aucune mention d'une aide médicale, il est évident qu'il y a eu beaucoup de confusion au moment des négociations de traité quant à ce qui avait été vraiment promis. Officiellement, le Canada a adopté comme position qu'on pouvait trouver toutes ses obligations dans le document même du traité, bien que certains de ses représentants semblaient reconnaître que le document écrit n'énumérait pas toutes les promesses ayant été faites. En contrepartie, presque immédiatement après la signature du Traité 1, les signataires indiens ont commencé à exercer des pressions pour obtenir le respect des présumés engagements écrits que l'on a fini par connaître sous le vocable de « promesses extérieures ».

L'interprétation que fait la Première Nation de Roseau River des obligations verbales comprises dans le Traité 1 a été transmise d'une génération à l'autre de membres de la bande sous forme de tradition orale. En prévision de la présente enquête, l'ancien Oliver Nelson, ex-chef de la Première Nation, a rédigé en 1998 deux rapports décrivant les méthodes utilisées par ses ancêtres pour sauvegarder pour les générations futures les promesses faites au cours des réunions portant sur le Traité 1[47]. Dans le rapport ayant servi de base à son témoignage devant la Commission au cours de la présente enquête, il écrit ce qui suit :

[Traduction]
[...] Ni Misomis Assiniwinin, étant jeune, a été choisi par les chefs et les anciens des Babagwanoskozeebees et de la bande de Pembina pour consigner dans sa mémoire les travaux et les promesses faites lors des négociations de traité. À cette époque, notre peuple ne savait pas écrire et cette pratique était utilisée par les Ojibways pour

46 D.J. Hall, « 'A Serene Atmosphere'? Treaty 1 Revisited » (1984), 4 *Canadian Journal of Native Studies* 321, p. 328 (Pièce 8 de la CRI, onglet 3).

47 Oliver J. Nelson, « Our Grandfathers' Trust », janvier 1998 (Pièce 6 de la CRI); Oliver J. Nelson (Ka-no-nace, Ma-ka-wa (clan de l'ours)), « Presentation to the Indian Specific Claims Commission on the Roseau River Anishinabe First Nation's Claims », 14 juillet 1998 (Pièce 5 de la CRI).

retenir des événements importants dans l'histoire de notre tribu. Monsieur et Madame les commissaires, je peux vous assurer que la cession des terres traditionnelles de notre tribu à la Couronne était et sera toujours l'événement le plus important de l'histoire tribale des Babagwanoskozeebees et des Anishinabés de Pembina. [...]

Assiniwinin a pris cette responsabilité très au sérieux et avec grande ferveur, comme peuvent en témoigner les anciens ici à Roseau River, qui se souviennent de Ni Misomis Assiniwinin. [...] Assiniwinin ne parlait ni ne comprenait l'anglais. Toutes les promesses qu'il a consignées dans sa mémoire sont celles qui ont été prononcées et traduites en ojibway[48].

Après avoir énuméré avec force détails les promesses faites par les Indiens à la Couronne en 1871, Nelson a énuméré les considérations racontées par Assiniwinin comme ayant été promises en retour par la Couronne :

- les Indiens auraient la permission de conserver les terres qu'ils occupaient avant le traité, ces terres devant être arpentées et des titres devant être délivrés aux propriétaires respectifs;
- les Indiens seraient traités sur un pied d'égalité avec les autres bandes du Canada;
- le traité durerait « tant que le soleil luit, que les rivières coulent et que l'herbe pousse », la Couronne s'engageant à protéger les terres des Indiens;
- chaque chef, ainsi que deux conseillers et deux adjoints dans chaque bande, recevrait des vêtements distinctifs, un cheval et une voiture, le chef recevant aussi un drapeau et une médaille;
- la Couronne adopterait des lois interdisant la vente d'alcool aux Indiens, que ce soit dans les réserves ou hors de celles-ci;
- pour chaque bande, la Couronne mettrait de côté et arpenterait 32 acres de terres de réserve pour chaque personne dans la bande en plus des terres déjà possédées par les Indiens à titre individuel dans la bande, ainsi des terres additionnelles rendues disponibles plus à l'ouest pour les enfants nés au sein de la bande;
- pour permettre aux Indiens de cultiver les terres leur étant réservées, la Couronne fournirait du matériel agricole, un instructeur, des animaux de

48 Oliver J. Nelson (Ka-no-nace, Ma-ka-wa (clan de l'ours)), « Presentation to the Indian Specific Claims Commission on the Roseau River Anishinabe First Nation's Claims », 14 juillet 1998, p. 3 et 5 (Pièce 5 de la CRI).

ferme, un forgeron, un charpentier, et l'utilisation de terres à foin et de terres à bois;

- en s'établissant pour pratiquer l'agriculture, les Indiens recevraient des articles domestiques comme des tissus, des aiguilles à coudre, du fil, du savon et des planches à laver;
- les Indiens auraient la permission de chasser, de trapper, de pêcher et de faire la cueillette sur les terres qui ne sont pas encore prises par des agriculteurs blancs;
- pour aider les chasseurs indiens à nourrir leur famille, la Couronne fournirait des fusils, des balles, de la poudre, du fil à collets, des pièges, et de la ligne à pêche;
- lorsque la pêche serait mauvaise, la Couronne fournirait des rations, dont du porc salé, de la farine, de la poudre à pâte, du lard, des fèves, du sel, du thé et du sucre;
- lorsque les Indiens en feraient la demande, chaque réserve serait dotée d'une école et d'un enseignant;
- il n'y aurait pas d'impôts sur les terres de réserve; et
- élément des plus significatifs aux fins de la présente enquête :

> [Traduction] Lorsque les Indiens seraient malades, la Reine a promis qu'elle fournirait des *remèdes pour les malades*. Assiniwinin disait que les guérisseurs étaient en colère à ce propos parce qu'ils disaient que les remèdes des Indiens étaient meilleurs que ceux de l'homme blanc. Parce que bien des hommes blancs voyaient les guérisseurs indiens. Les missionnaires, les Indiens des réserves de Sageeing et de St. Peter voulaient des remèdes pour les malades, il a donc été promis des remèdes pour les malades. Les autres Indiens n'aimaient pas cette promesse, mais l'on acceptée dans leurs tentes, pour le reste des Indiens[49].

Nelson continue en décrivant les engagements de la Couronne qui ont fini par être qualifiées de « promesses extérieures » :

---

49 Oliver J. Nelson (Ka-no-nace, Ma-ka-wa (clan de l'ours)), « Presentation to the Indian Specific Claims Commission on the Roseau River Anishinabe First Nation's Claims », 14 juillet 1998, p. 13 (Pièce 5 de la CRI). Italiques ajoutés. En cataloguant dans un rapport antérieur les promesses de traité faites par la Couronne, Nelson avait couvert en grande partie les mêmes éléments, affirmant à nouveau que la Couronne avait l'obligation de fournir « des remèdes pour les malades » : Oliver J. Nelson, « Our Grandfathers' Trust », janvier 1998, p. 6–7 (Pièce 6 de la CRI).

[Traduction]
Donc, du point de vue de la Première Nation anishinabée de Roseau River et des autres Premières Nations visées par le Traité Un, *les ententes passées lors des négociations du Traité de 1871 qui étaient en dehors du texte écrit du traité, étaient les promesses extérieures*. C'est aussi ce que croyaient les chefs de Roseau River, Wakowosh, Keywaytayash, Nanawanan et Nashakeypenais, que le commissaire reviendrait et consignerait les promesses extérieures sur une autre feuille de papier, plus tard, mais bientôt. [...]

Le texte du traité ne contenait pas les nouvelles promesses obtenues par les négociateurs des Premières Nations au Traité 1. Quelles étaient ces promesses extérieures?

Parmi les Premières Nations du Traité 1, les promesses extérieures que chaque Première Nation a énumérés sont demeurées les mêmes, à savoir : [...]

x. *Soins médicaux pour les malades.*

[...]

x[v]i. *Les soins médicaux* ont été promis et nos chefs les ont acceptés, quoique avec hésitation, parce que cela profiterait à nos frères des réserves de St. Peter et Sakeging, au moment de la signature du traité[50].

Il est bon de remarquer que, à cette étape de son rapport, Nelson parle de « soins médicaux », plutôt que d'utiliser l'expression « remèdes pour les malades » comme il l'a fait auparavant dans le rapport et dans son rapport précédent. Les promesses additionnelles mentionnées par Nelson à ce moment, mais qui n'avaient pas été recensées avant dans son rapport sont l'exemption de la conscription; l'interdiction à la police de pénétrer dans la réserve sauf en cas de meurtre, de viol ou de vol au premier degré; et parce que la bande de Roseau River comptait trois chefs, au lieu d'un, la fourniture de vêtements, de médailles, de drapeaux, d'équipement et d'animaux supplémentaires.

On peut voir dans ces rapports que, à l'été de 1871, Ni Misomis Assiniwinin et les autres membres de la bande avaient une vision très différente des obligations de la Couronne au terme du Traité 1 que ce que laissait entrevoir le simple texte du document. Il n'est pas si étonnant que cela ait été le cas, d'après ce que raconte l'agent des Indiens Molyneux St. John concernant les négociations :

[Traduction]
Lorsque le Traité nº 1 était en cours de négociation, les porte-parole de plusieurs bandes indiennes ont énuméré les cadeaux et les bienfaits qu'ils attendaient des

50 Oliver J. Nelson (Ka-no-nace, Ma-ka-wa (clan de l'ours)), « Presentation to the Indian Specific Claims Commission on the Roseau River Anishinabe First Nation's Claims », 14 juillet 1998, p. 18–21 (Pièce 5 de la CRI). Italiques ajoutés.

représentants de Sa Majesté en retour de la cession du pays indien. Certains d'entre eux sont accordés, d'autres refusés; mais, dans le désir naturel de conclure ce traité, son excellence, alors lieutenant-gouverneur, et M. le commissaire Simpson, ont présumé, comme il s'est avéré plus tard trop hâtivement, que leurs distinctions et décisions avaient été comprises et acceptées par les Indiens.

Parmi les porte-parole de la Commission, il y avait un ecclésiastique [le rév. Henry Cochrane] qui avait eu pendant de nombreuses années la responsabilité pastorale de la réserve de St. Peter, et ce monsieur a complété les articles énumérés par les Indiens et en mentionnant d'autres, que, selon lui, le lieutenant-gouverneur l'avait autorisé à préciser qu'ils recevraient. Bien que M. le commissaire Simpson l'ait immédiatement interrompu, les paroles avaient été prononcées; et, à ce moment des négociations, il aurait été difficile et probablement déplacé de les désavouer complètement. *Le traité a donc été signé, le commissaire voulant dire une chose, les Indiens, une autre. Les travaux étaient terminés depuis peu lorsqu'il est apparu qu'il y avait eu un malentendu*, et dans le but de régler la question, pour autant que la chose soit possible à notre point de vue, son excellence le lieutenant-gouverneur de l'époque, a demandé à M. le commissaire Simpson, à l'hon. James McKay et à moi-même, à titre de personnes connaissant le mieux les circonstances et les détails de cette affaire, de nous joindre à lui pour signer une liste des articles [connue maintenant comme le « mémoire des promesses extérieures »] qui à notre avis distinct et collectif constituaient les choses promises aux Indiens sans avoir été mentionnées dans le traité. Certaines petites discussions furent nécessaires, mais la liste a fini par être signée et, je crois, envoyée à Ottawa avec le traité, en octobre 1871.

La liste exprimait notre compréhension de l'affaire, mais ne courait en aucune façon la compréhension ou les attentes des Indiens; et, de cette époque jusqu'à présent, nous n'avons pas visité de bande, partie au traité, sans qu'on nous remette au visage la nature peu fiable des promesses du commissaire et du gouverneur. [...]

Il n'existe pas de différence de sentiment entre eux sur ce point; quelle que soit la distance qui les sépare, leurs exigences et leurs affirmations sont similaires. Dans tous les cas, leur cri est le même et il n'y a pas l'ombre d'un doute que lorsqu'ils sont partis du grand conseil au Fort de Pierre, ils avaient la ferme impression que les demandes qu'ils avaient faites avaient été, à quelques exceptions près, accordées par les représentants de la Reine.

Je ne sais pas si M. Archibald était ou non co-commissaire avec M. Simpson, mais il était le personnage central à la table du conseil, et les Indiens attachaient autant d'importance à ce qu'il disait qu'à ce que disait M. le commissaire Simpson.

Dans les périodes qui ont suivi, ils l'ont toujours interrogé au sujet du traité. Il est nécessaire de le savoir pour comprendre certains des récits divergents qui sont faits par les Indiens eux-mêmes. Par exemple, la bande de Pembina fonde ses attentes d'un règlement complet de l'affaire en 1871 sur ce qu'elle comprend d'une conversation avec M. Archibald. Lorsque nous l'avons visitée à l'automne de cette année, les représentants de la bande ont affirmé que le lieutenant-gouverneur leur avait dit de retourner à leur réserve (Roseau River), et que lorsque les commissaires leur rendraient visite pour les payer, ils répondraient à leurs exigences quant à ces articles. M. Simpson leur a fait répéter l'affirmation, et l'a consignée par écrit, signée

par le rév. M. Cochrane, lui-même Indien, qui servait d'interprète, car il niait avoir donné l'autorisation de faire pareille promesse. Les Indiens, cependant, croyaient que ce que le lieutenant-gouverneur avait dit était aussi exécutoire que les paroles des commissaires, et ils sont donc devenus maussades et difficiles. [...]

Il faut dire en toute honnêteté que [...] les choses qui ont été promises, et celles qui ont été refusées, mentionnées comme elles l'ont été par trois figures d'autorité apparentes et dont il a été question dans aucune communication ordinaire, étaient tellement confuses qu'il est peu surprenant que même les quatre personnes les plus susceptibles de savoir exactement de quoi il en retourne, puissent difficilement s'entendre sur une définition précise, lorsqu'ils ont tenté de le faire [dans le « mémoire des promesses extérieures »], à peine un mois après le traité; et il n'est pas du tout surprenant que les Indiens avaient cru à cette époque qu'on avait accédé à leurs exigences, et que nous essayons maintenant de nous dérober à nos obligations.

Il n'est pas nécessaire de donner toutes ces choses en même temps; je ne le recommanderais certainement pas, mais je devrais être en mesure de dire aux Indiens exactement ce qu'ils obtiendront, en plus de ce qu'ils ont reçu, et quand ils l'auront[51].

Même s'il ne fait pas mention de la présence de St. John, Archibald parle lui aussi d'une rencontre au cours de laquelle Simpson, McKay et lui se réunissent pour formaliser les promesses extérieures : « M. Simpson possède un mémoire signé de sa main et attesté par moi-même et par M. McKay, contenant toutes les stipulations faites aux Indiens, et qui n'ont pas été officiellement enchâssées dans le traité. Les Indiens s'attendent à ce que ces promesses soient tenues avec rigueur, et il ne serait pas prudent de les décevoir[52]. »

Il semble, d'après la preuve qui précède, que la liste ou le mémoire dont parlent St. John et Archibald a été rédigé au plus tard en octobre 1871 en réaction à des préoccupations immédiates voulant qu'il y ait une divergence d'opinion concernant les promesses vraiment faites lors des négociations de traité. Le dossier de la présente enquête contient un document non daté intitulé « Mémoire de différents articles, qui n'ont pas été mentionnés dans le traité, mais, qui ont été promis lors du traité conclu au Fort d'en Bas – Lower Fort – le 3ème jour d'août, A.D. 1871 » signé par Simpson, Archibald, McKay et St. John. La Commission conclut que ce mémoire des promesses extérieures est l'instrument auquel font allusion St. John et Archibald, et voici les promesses qu'il contient :

51 Molyneux St. John, agent des Indiens, à William Spragge, surintendant adjoint des Affaires indiennes, 24 février 1873, Rapport annuel des Affaires indiennes pour l'année terminée le 30 juin 1872, Canada, Parlement, Documents de la session, n° 23 (1873), p. 11–12 (Documents de la CRI, p. 102–103). Italiques ajoutés.

52 Adams G. Archibald, lieutenant-gouverneur, province du Manitoba, à Joseph Howe, secrétaire d'État aux provinces, 17 février 1872, APM, MG 12 B1, Recueil de correspondance 3, n° 26 (Pièce 8 de la CRI, onglet 7).

Pour chaque chef qui aura signé le Traité, un costume officiel pour le distinguer comme chef.

Pour les braves et les conseillers de chaque chef, un costume officiel, avec l'entente que les braves et les conseillers seront au nombre de deux pour chaque chef.

Pour chaque chef, excepté La Plume Jaune – Yellow Quill – un buggy.

Pour les braves et les conseillers de chaque chef, excepté La Plume Jaune – Yellow Quill – un buggy.

Au lieu d'une paire de boeufs pour chaque réserve, un taureau pour chacune; une vache pour chaque chef; un cochon mâle pour chaque réserve avec une truie pour chaque chef, et un mâle et une femelle des animaux de toute espèce élevés sur une ferme, lesquels seront livrés lorsque les Sauvages seront prêts à les recevoir.

Une charrue et une herse pour chaque Sauvage adonné à la culture du sol.

Ces bestiaux et leurs petits appartiendront au gouvernement, mais les Sauvages pourront s'en servir sous la surveillance et le contrôle du commissaire des Sauvages.

Les buggy appartiendront aux Sauvages auxquels ils sont donnés.

Dans ce qui précède se trouvent mentionnés les clauses et conditions arrêtées avec les Sauvages[53].

Fait intéressant, lorsque Simpson a finalement tenté le 3 novembre 1871 de présenter son propre rapport sur les négociations de traité, il a fait peu mention, voire aucune, du mémoire sur les promesses extérieures, bien qu'en conclusion il avise Howe que « [p]armi les documents accompagnant le rapport, se trouve une demande de costumes, de buggy, de médailles, etc., tels que promis aux Indiens, qui je l'espère recevra une attention immédiate, afin que des contrats soient accordés à temps pour permettre que les articles énumérés soient distribués tôt au cours de la prochaine saison[54]. » Il n'est pas clair si cette « réquisition » était le document signé par Simpson, Archibald, McKay et St. John, mais le rapport de Simpson fait tout de même écho aux conditions contenues dans la mémoire sur les promesses extérieures :

[Traduction]

Ce n'est pas avant le 3 août, soit neuf jours après la première rencontre, que l'on est arrivé à poser les bases de l'entente, sur lesquelles repose le traité signé à cette date. Alors, et par voie de concessions mutuelles, les conditions suivantes ont été établies. Pour la cession de la région décrite dans le traité précité, et comprenant la province du Manitoba, et une certaine région située au nord-est de celle-ci, chaque

53 « Mémoire de différents articles, qui n'ont pas été mentionnés dans le traité, mais, qui ont été promis lors du traité conclu au Fort d'en Bas – Lower Fort – le 3ème jour d'août, A.D. 1871 », *Traités nos 1 et 2 conclus entre Sa Majesté la Reine et les Chippaouais et les Cris du Manitoba et des territoires adjacents, et adhésions à ces derniers* (Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1981), p. 6–7.

54 Wemyss M. Simpson, commissaire aux Indiens, à Joseph Howe, secrétaire d'État aux provinces, le 3 novembre 1871, Canada, Parlement, Documents de la session (1872), vol. 7, nº 22, p. 32 (Pièce 8 de la CRI, onglet 2).

Indien devait recevoir une somme de trois dollars par année à perpétuité, et pour chaque bande une réserve devant être mise de côté, d'une superficie suffisante pour prévoir cent soixante acres par famille de cinq personnes, ou dans la même proportion pour les familles plus ou moins grandes. Lorsque chaque Indien s'établirait sur sa part de la réserve, et entreprenait de cultiver sa terre, il devait recevoir une charrue et une herse. Chaque chef devait recevoir une vache et un mâle et une femelle des espèces plus petites d'animaux élevés sur une ferme. Il devait y avoir un taureau à l'usage général de chaque réserve. En plus de cela, chaque chef devait recevoir un costume, un drapeau et une médaille, comme signes distinctifs, et chaque chef, à l'exception de Bozawequare [Yellow Quill], le chef de la bande du Portage, devait recevoir un buggy, ou un chariot léger à suspension. Deux conseillers et deux braves de chaque bande, devaient recevoir un costume, quelque peu inférieur à celui fourni aux chefs, et, exception faite des braves et des conseillers de la bande du Portage, devaient recevoir un buggy. Chaque Indien devait recevoir un cadeau de trois dollars, qui, bien qu'il soit donné en paiement d'un bon comportement, était sensé couvrir tous les événements passés.

C'est sur cette base que le traité a été signé par moi-même et par les nombreux chefs, en leur nom et en celui de leurs bandes respectives, le 3 août 1871, et le lendemain le paiement des indemnités a débuté[55].

Le rapport de Simpson confirme de manière indiscutable que le document écrit, appelé Traité 1, ne contenait pas toutes les promesses faites par les représentants de la Couronne aux bandes réunies les 2 et 3 août 1871. En outre, puisque Simpson n'a présenté son rapport à Ottawa qu'*après* que le traité ait été ratifié par décret, le Canada semble s'être engagé dans un traité exécutoire sans en comprendre entièrement le contenu. Comme D.J. Hall l'a fait remarquer, les fonctionnaires et les politiciens à Ottawa croyaient que le document du traité seul définissait les obligations du gouvernement, selon des conditions « plus généreuses qu'ils l'avaient voulu au départ », en conséquence, « ils ont adopté une approche étroitement littérale, et dure, pour l'administrer lorsqu'ils ont fait face aux protestations des Indiens quant aux promesses rompues[56]. »

55 Wemyss M. Simpson, commissaire aux Indiens, à Joseph Howe, secrétaire d'État aux provinces, le 3 novembre 1871, Canada, Parlement, Documents de la session (1872), vol. 7, n° 22, p. 28–29 (Documents de la CRI, p. 63–64; Pièce 8 de la CRI, onglet 2).

56 D.J. Hall, « 'A Serene Atmosphere'? Treaty 1 Revisited » (1984), 4 *Canadian Journal of Native Studies* 321, p. 328–329 (Pièce 8 de la CRI, onglet 3).

CONFUSION ENTOURANT LES « PROMESSES EXTÉRIEURES »

Les protestations ne tardent pas. Dans les mois qui suivent, le Canada se retrouve devant à la fois les plaintes des Indiens et sa propre incertitude quant à ses obligations issues de traité et non respectées.

Plaintes concernant les conditions de traité non respectées

Comme le raconte l'agent des Indiens Molyneux St. John, les désaccords concernant le fond du Traité 1 surviennent presque immédiatement après sa signature, et ils semblent avoir grandement contribué à la rédaction du mémoire sur les promesses extérieures dès octobre 1871. De même, dans un rapport qu'il fait le 10 février1872 au lieutenant-gouverneur Archibald, James McKay fait remarquer qu'il reçoit constamment « la visite d'Indiens, qui prétendent qu'on devrait respecter les conditions du traité[57]. » Après la fin des négociations du traité, le commissaire aux Indiens Simpson a quitté la région, et, comme l'indique McKay, cette absence rend plus difficile la tâche de faire face aux demandes des Indiens, qui refusent de croire que Archibald et McKay, anciens membres de l'équipe de traité de Simpson, n'avaient pas les mêmes pouvoirs que le commissaire aux Indiens d'appliquer les conditions du traité. Face aux demandes des Indiens qu'on leur fournisse les outils, le bétail et les semences qu'ils prétendent leur être promis dans le traité, McKay demande à Archibald d'obtenir la permission nécessaire des Affaires indiennes pour leur donner ces provisions, et en même temps essayer de savoir quand le commissaire aux Indiens sera disposé à appliquer les conditions des traités[58]. »

Deux jours plus tard, le 12 février 1872, Archibald fait parvenir la lettre de McKay au secrétaire d'État aux provinces, Joseph Howe, faisant observer que lui aussi avait reçu « une délégation d'Indiens de Fort Alexander » demandant qu'on remplisse les conditions du traité. Archibald partage le désarroi de McKay face à l'absence de Simpson, ajoutant qu'il : « reviendrait à se moquer simplement d'eux que de répondre à leur demande d'explications ou d'aide, en disant qu'ils doivent s'adresser à un commissaire se trouvant à des milliers de milles d'ici. » Archibald propose que Howe songe à nommer quelqu'un pour représenter Simpson au Manitoba, faisant

57 James McKay à Adams G. Archibald, lieutenant-gouverneur, province du Manitoba, 10 février 1872, Rapport annuel des Affaires indiennes pour l'année terminée le 30 juin 1872, Canada, Parlement, Documents de la session, nº 23 (1873), p. 3 (Documents de la CRI, p. 66).

58 James McKay à Adams G. Archibald, lieutenant-gouverneur, province du Manitoba, 10 février 1872, Rapport annuel des Affaires indiennes pour l'année terminée le 30 juin 1872, Canada, Parlement, Documents de la session, nº 23 (1873), p. 3 (Documents de la CRI, p. 66).

observer qu'autrement l'accès facile dont bénéficiaient autrefois les Indiens « au représentant de l'autorité gouvernante » sous le régime de la Compagnie de la Baie d'Hudson serait perdu. En pareil cas, prévient Archibald, le Canada sacrifierait ses « rapports amicaux » avec les Indiens et se priverait des avantages acquis pendant les négociations du traité[59].

Comme le commissaire aux traités Simon J. Dawson trois ans auparavant, Archibald avait fini par apprécier la capacité des Indiens à mémoriser les détails de leurs négociations :

> [Traduction]
> Il est impossible d'être trop minutieux dans l'exécution des modalités des ententes conclues avec ces gens. Ils se souviennent avec une précision stupéfiante de toutes les conditions prévues au traité, et si nous voulons que nos rapports avec eux soient du genre qu'il est désirable d'entretenir, nous devons remplir nos obligations avec une fidélité scrupuleuse[60].

Puisque le souvenir qu'avaient les Indiens des promesses extérieures n'était pas conforme à la position adoptée par le gouvernement, ils gardent leur insatisfaction sur le coeur.

Dans les jours et les mois qui suivent, les plaintes d'Archibald à Howe deviennent plus aiguës par leur critique ouverte du fait que Simpson ne prend pas ses responsabilités. Le 17 février 1872, Archibald écrit ce qui suit :

> [Traduction]
> Il est inutile que j'essaye de nier devant ces pauvres fils de la terre toute responsabilité quant aux Affaires indiennes ou tout pouvoir de m'en occuper. Ils ne sont pas assez politiques pour distinguer entre le représentant de Sa Majesté à un titre et le représentant de Sa Majesté à un autre titre. Ils disent qu'ils ont conclu le traité avec la Reine, et ils estiment qu'ils ont le droit de considérer que, comme Son représentant, je dois voir à ce que les modalités des traités soient observées. Ils disent que j'étais présent aux négociations et que j'y ai pris part. Ils considèrent que de les renvoyer à un commissaire complètement inaccessible à eux constitue en vérité un refus de respecter le traité.
>
> Que puis-je faire en pareille situation? Refuser de les rencontrer comporte de graves dangers. Accepter de le faire comporte passablement de difficultés et

59 Adams G. Archibald, lieutenant-gouverneur, province du Manitoba, à Joseph Howe, secrétaire d'État aux provinces, 12 février 1872, Rapport annuel des Affaires indiennes pour l'année terminée le 30 juin 1872, Canada, Parlement, Documents de la session, nº 23 (1873), p. 1–2 (Documents de la CRI, p. 67–68).

60 Adams G. Archibald, lieutenant-gouverneur, province du Manitoba, à Joseph Howe, secrétaire d'État aux provinces, 12 février 1872, Rapport annuel des Affaires indiennes pour l'année terminée le 30 juin 1872, Canada, Parlement, Documents de la session, nº 23 (1873), p. 1 (Documents de la CRI, p. 67).

d'embarras. Si j'avais la liberté, après avoir entendu les Indiens, d'agir selon mon propre jugement, je considérerais ces difficultés comme passagères, mais le fait d'être obligé d'écouter tout ce qu'ils ont à dire, sans avoir le pouvoir de régler leurs plaintes et leur parler sans risque de contrevenir à la politique du commissaire ou du gouvernement est excessivement désagréable. Je crois qu'il s'agit d'une situation dans laquelle je ne devrais pas être placé. [...]

Bien entendu, je présume que le commissaire se prépare à s'acquitter des obligations qu'il a contractées; mais je ne sais pas si c'est le cas – et je ne peux le garantir aux Indiens – alors que le printemps est à nos portes et qu'il n'y a pas un moment à perdre si l'on veut remplir ces promesses.

Puis-je vous demander, en tant que dirigeant du ministère, de veiller à ce qu'il y ait quelqu'un ici, si M. Simpson ne peut venir lui-même, qui puisse, sur les directives de M. Simpson, traiter avec les Indiens et leur expliquer ce qui se passe et en quoi ils peuvent compter sur nous.

Il serait très regrettable si, par négligence ou indifférence, nous devions renoncer aux avantages des traités et paver la voie à un état de choses comme il est survenu aux États-Unis, une bonne partie de la situation venant de l'indifférence et de la négligence face aux Indiens et du défaut de remplir strictement les obligations contractées dans les traités passés avec eux[61].

Six jours plus tard, le 23 février 1872, après avoir rencontré les Indiens de Roseau River, Archibald écrit de nouveau, cette fois pour se plaindre de ce que la Couronne ne protège pas les réserves des Indiens en réalisant le recensement promis dans le traité. Étant donné que la population de la bande fixe la superficie des terres de réserve qu'elle recevra, l'absence de recensement, selon Archibald, fait qu'il est « impossible de dire avec exactitude jusqu'où la réserve [de Roseau River] s'étend », ce qui expose ainsi des terres de réserve potentielle, mais non arpentées, au pillage par des non-Autochtones désireux d'y prendre du bois pour la construction, des clôtures et le chauffage[62]. Lorsque les membres de la bande demandent à Archibald s'il pourrait leur fournir les semences et l'outillage agricole promis dans le traité pour qu'ils puissent commencer à pratiquer l'agriculture au printemps, le lieutenant-gouverneur ne peut que nier son propre pouvoir d'agir, tout en leur assurant que Simpson, en tant que commissaire aux Indiens, remplirait les promesses du traité. Cependant, Archibald transmet en privé ses préoccupations à Howe :

61 Adams G. Archibald, lieutenant-gouverneur, province du Manitoba, à Joseph Howe, secrétaire d'État aux provinces, 17 février 1872, APM, MG 12 B1, Recueil de correspondance 3, nº 26 (Pièce 8 de la CRI, onglet 7).

62 Adams G. Archibald, lieutenant-gouverneur, province du Manitoba, à Joseph Howe, secrétaire d'État aux provinces, 23 février 1872, APM, MG 12 A1, R. M3–1, nº 35 (Documents de la CRI, p. 71).

[Traduction]

J'espère que M. Simpson n'oublie pas ce qui l'attend. Il y a ici suffisamment de travail pour garder un administrateur occupé à l'année, et M. Simpson se trompe s'il s'imagine que son absence empêche ces gens de présenter continuellement des demandes sur des questions qui les intéresse, ou que cela n'a d'autre effet que de transposer sur moi ou M. McKay, le travail qu'il devrait faire lui-même[63].

Le 1er mars 1872, Archibald cherche à améliorer le problème troublant de la récolte de bois non autorisée en publiant une proclamation interdisant à la population non autochtone de couper du bois sur les terres de réserve. En même temps, la proclamation interdisait aux Indiens de récolter du bois à l'extérieur des réserves, de vendre du bois de leurs réserves aux commerçants, ou de nuire en coupant du bois en dehors des terres de réserve[64]. Le 6 avril 1872, Archibald envoie un exemplaire de la proclamation à Howe en lui suggérant que « comme la Couronne s'est engagée [...] à préserver les réserves à l'usage des Indiens », le gouvernement fédéral devrait donner la même protection aux réserves prévues dans les Traités 1 et 2 que celle donnée aux terres indiennes ailleurs au Canada[65]. Néanmoins, le 6 juillet 1872, Archibald se sent obligé d'écrire encore une fois :

[Traduction]

Lorsque le traité du 3 août dernier a été conclu, on a promis aux Indiens qu'un recensement de leurs différentes tribus serait réalisé le plus rapidement possible, et qu'immédiatement après, les réserves seraient mise de côté, attribuant à chaque âme trente-deux acres. Une année, ou près d'une année s'est écoulée et aucune mesure n'a été prise en vue de déterminer le nombre d'Indiens ou de mettre de côté la réserve. Entre-temps, à Roseau, la réserve est volée par des blancs, sous prétexte d'une autorisation d'un fonctionnaire du Département des Terres, leur permettant de couper du bois n'importe où sur les terres du Dominion.

La forêt et le bois d'œuvre, qui formaient le principal objet des Indiens dans leur choix d'une réserve, ont été enlevés, malgré l'engagement solennel de la Couronne. La majorité des Indiens dans toute la province est au courant de ce fait. Est-il surprenant que cela crée des soupçons et de la crainte ou que les Indiens, voyant que rien n'est fait pour mettre en œuvre les modalités du traité, viennent à la conclusion de prendre eux-mêmes les choses en main?

Il s'agit d'un état de choses qui ne devrait pas durer. [...]

63 Adams G. Archibald, lieutenant-gouverneur, province du Manitoba, à Joseph Howe, secrétaire d'État aux provinces, 23 février 1872, APM, MG 12 A1, R. M3–1, nº 35 (Documents de la CRI, p. 72).

64 Proclamation publiée par Adams G. Archibald, lieutenant-gouverneur, province du Manitoba, 1er mars 1872 (Pièce 8 de la CRI, onglet. 8).

65 Adams G. Archibald, lieutenant-gouverneur, province du Manitoba, à Joseph Howe, secrétaire d'État aux provinces, 6 avril 1872, APM, MG 12 B1, Recueil de correspondance 3, nº 55 (Pièce 8 de la CRI, onglet 9).

J'estime qu'il est délicat de me mêler de choses qui sortent de ma compétence, mais je ne peux laisser un sentiment de ce genre m'empêcher de faire ce que je peux pour éteindre des étincelles qui, si on les néglige, risquent de produire une grave conflagration. Il est grand temps que ces questions soient réglées. Des directives devraient être données pour faire faire le recensement des Indiens et mettre de côté les réserves, avec le moins de retard possible, de manière à éviter les très graves complications qui peuvent survenir si cette tâche n'est pas accomplie[66].

Pour sa propre défense, Simpson, dans une lettre adressée le 2 août 1872 au surintendant adjoint des Affaires indiennes, William Spragge, se montre surpris des attaques d'Archibald concernant son administration des Affaires indiennes au Manitoba :

[Traduction]

Je ne sais pas sur quoi le lieutenant-gouverneur Archibald fonde sa croyance qu'aucune mesure n'a été prise pour réaliser un recensement des Indiens; mais je peux vous informer qu'il a tout à fait tort dans sa supposition. Les moyens promettant le plus de succès ont été adoptés l'automne dernier et je dispose d'une liste assez exacte de toutes les bandes visées par le traité, à l'exception d'une seule. Des mesures ont été prises pour connaître le nombre d'Indiens dans cette bande, mais, jusqu'à présent, je n'ai pas été en mesure d'obtenir un dénombrement fiable. J'obtiendrai probablement plus de succès au moment du paiement des annuités, qui a lieu d'ici environ une semaine.

J'ai de la difficulté à comprendre pourquoi le lieutenant-gouverneur Archibald affirme que rien n'a été fait pour mettre en application les modalités du traité, parce que je ne sais pas quelles conditions contenues dans le traité ont été omises, à l'exception de la définition de leurs réserves.

Il n'a pas été question d'un moment précis pour cet arpentage, et je ne peux exercer de contrôle sur les actes des autres fonctionnaires fédéraux qui peuvent adopter des démarches que je désapprouve. Dans une lettre précédente, le lieutenant-gouverneur Archibald a parlé du retard à fournir aux Indiens les charrues, les herses, etc. On avait toutefois promis de leur fournir ces objets uniquement lorsqu'ils auraient adopté les coutumes de l'homme blanc et se seraient établis sur leurs portions respectives de la réserve de leur bande. Aucun Indien ne s'est encore adressé à moi pour obtenir des outils aratoires.

En ce qui a trait aux arpentages, vous saurez que ce n'est que dernièrement que le gouvernement a pu traiter les demandes pressantes de la population blanche de la province. La concession des Métis, même si elle a été accordé longtemps avant celle des Indiens, a été retardée sans qu'on puisse l'éviter, et je n'ai ni le pouvoir, ni les

66 Adams G. Archibald, lieutenant-gouverneur, province du Manitoba, à Joseph Howe, secrétaire d'État aux provinces, 6 juillet 1872, Rapport annuel des Affaires indiennes pour l'année terminée le 30 juin 1872, Canada, Parlement, Documents de la session, nº 23 (1873), p. 3–4 (Documents de la CRI, p. 82–83).

directives pour demander au surintendant des arpentages de cesser le travail qu'il a entrepris pour définir les limites de la réserve Indienne[67].

En dépit des protestations de Simpson voulant que les plaintes n'étaient pas fondées ou échappaient à son emprise, sa nomination comme commissaire aux Indiens s'avère de courte durée puisque J.A.N. Provencher est désigné au cours de l'année suivante pour le remplacer.

Les bandes de Pembina réclament de l'aide médicale

Au début de septembre 1872, l'agent des Indiens St. John reçoit une délégation des « bandes de Pembina », y compris les Indiens de Roseau River et de Roseau Rapids, qui lui présentent une série de demandes qui, à leur avis, découlent des négociations du traité. St. John établit une liste de ces demandes et de ses réponses, qu'il fait parvenir au surintendant adjoint Spragge dans un rapport ultérieur. Il est à remarquer particulièrement que, au point 9 de la liste, la question de l'aide médicale fait sa première apparition dans le dossier écrit de la Couronne :

[Traduction]

1. *Demande* – Charrues et herses. *Réponse* – On pourrait peut-être leur en donner davantage lorsque le gouvernement sera convaincu que celles déjà données sont utilisées comme prévu.

2. *Demande* – Un cultivateur. *Réponse* – Quelqu'un sera embauché pour leur montrer comment labourer. (Nota : j'ai dit à Atkinson de consacrer une semaine à cette tâche au printemps.[)]

3. *D.* – Un maître d'école. *R.* – Sera envoyé lorsque la réserve sera prête à l'accueillir.

4. *D.* – Vêtements pour les enfants. *R.* – Ne peux rien dire pour le moment; peu à peu lorsque les enfants seront à l'école, le gouvernement me permettra peut-être de faire quelque chose.

5. *D.* – Copie du traité. *R.* – Sera envoyée.

6. *D.* – Bois coupé dans la réserve le printemps dernier. *R.* – Verrai le lieutenant-gouverneur à ce sujet.

7. *D.* – Cochons, moutons, poules. *R.* – Cochons – oui. Moutons, non, à cause des chiens. Poules – oui, lorsque je verrai où ils les garderont.

8. *D.* – Une autre paire de boeufs. *R.* – Une seule a été promise, peut déjà faire tout le travail qu'ils veulent.

9. *D.* – *Homme malades. R.* – *Doivent s'occuper de leurs malades.*

10. *D.* – Maisons. *R.* – Jamais promises.

67 Wemyss M. Simpson, commissaire aux Indiens, à W. Spragge, surintendant adjoint des Affaires indiennes, 2 août 1872, Rapport annuel des Affaires indiennes pour l'année terminée le 30 juin 1872, Canada, Parlement, Documents de la session, n° 23 (1873), p. 4–5 (Documents de la CRI, p. 85–86).

11. *D.* – Magasin à la rivière Marais. *R.* – Non; jamais promise; inutile.
12. *D.* – Foin pour les boeufs. *R.* – Doivent couper leur propre foin.
13. *D.* – Emplacement pour trente familles. *R.* – À régler.
14. *D.* – Utiliser la laine des moutons. *R.* – Non sens.
15. *D.* – Attelage pour les boeufs. *R.* – Oui. J'essayerai de leur en obtenir un.
16. *D.* – Le beau-frère de Keweelayash est expulsé de la bande américaine. *R.* – J'écrirai au gouvernement.
17. *D.* – Moissonneuse. *R.* – Pas nécessaire pour ces lieux.
18. *D.* – Arpenteur. *R.* – Sera envoyé dès le retour du commissaire[68].

St. John semble éprouver de la sympathie pour la position des Indiens – en effet, comme nous l'avons vu, il reconnaît franchement l'incapacité de la Couronne de garder trace des obligations qu'elle a contractées au cours des négociations de traité – mais il estime néanmoins que ce ne sont pas toutes les revendications qui constituent des promesses issues du traité ou qui devraient être acceptées par le gouvernement. Faisant allusion à la liste précitée de demandes et de réponses, il fait plus tard les observations suivantes dans une lettre adressée le 24 février 1873 à Spragge :

[Traduction]

Vous remarquerez que dans la liste, il y a plusieurs éléments dont il n'est pas question dans le traité ou dans les promesses extérieures. Il serait long de raconter comment telle ou telle demande est apparue, et d'expliquer le pourquoi et le comment de chaque malentendu. On a pu sentir dès de le départ que l'état insatisfaisant des choses était inévitable, et M. le commissaire Simpson, même s'il cherchait toujours à tempérer toutes les difficultés dans l'espoir que le temps exercerait son influence habituelle en pareil cas, a toujours exprimé son regret d'avoir permis que l'on précipite ainsi la signature du premier traité, alors que les événements subséquents on démontré qu'il était tant nécessaire d'arriver à une entente parfaite. On ne peut bien entendu satisfaire à toutes les demandes des Indiens, mais il y a tout de même un certain paradoxe dans le fait de demander à un Indien sauvage, qui a jusque-là assuré sa subsistance avec la chasse et le piégeage, de s'établir dans une réserve et de cultiver la terre sans, en même temps, lui offrir certains moyens de gagner sa vie. Comme ils le disent eux-mêmes : « Nous ne pouvons arracher les arbres et construire des huttes avec nos dents, nous ne pouvons labourer la Prairie avec nos mains, ou moissonner avec nos couteaux les récoltes que nous avons fait pousser. » On peut bien entendu régler le cas de l'Indien en lui disant « voici 3 $ par tête et continue à chasser et à pêcher jusqu'à ta mort ou jusqu'à ce que tu sois repoussé vers l'Ouest par la civilisation » – ou on peut l'inciter à s'établir dans sa réserve et à se joindre à la population active. Dans ce dernier cas, toutes les promes-

68 Molyneux St. John, agent des Indiens, à William Spragge, surintendant adjoint des Affaires indiennes, 24 février 1873, Rapport annuel des Affaires indiennes pour l'année terminée le 30 juin 1872, Canada, Parlement, Documents de la session, nº 23 (1873), p. 11–12 (Documents de la CRI, p. 87–88 et 103–104). Italiques ajoutés.

ses réelles et présumées pourraient être transposées dans une somme d'argent versée, et les Indiens disparaîtraient graduellement d'ici et réapparaîtraient en plus petit nombre plus à l'ouest; mais, si on considère que cette dernière façon de voir les choses est la plus souhaitable, la nécessité d'aider l'Indien plutôt avec ce dont il a vraiment besoin plutôt qu'avec ce qu'il pense vouloir me semble ne faire aucun doute. Et il faut mentionner qu'il y a une grande différence d'une bande d'Indiens à l'autre[69].

L'affidavit de Prince

D'autres Indiens se tournent vers leur député fédéral, le Dr John Schultz, pour prendre leur cause en main. Le 23 septembre 1872 – à peine dix-sept jours après la rencontre entre St. John et la délégation de Pembina – Schultz écrit directement au secrétaire d'État Howe, lui faisant remarquer non seulement les promesses extérieures, mais aussi ce qui ressemblait à des affirmations trompeuses de la part des négociateurs de la Couronne concernant le niveau des annuités payées aux autres Indiens au Canada :

[Traduction]

Ils [les Indiens] disent, premièrement, que lors du traité d'août 1871, certaines promesses leur ont été faites par le commissaire, lesquelles n'ont pas encore été remplies.

Que ces promesses incluaient des bœufs de somme, des charrues, des herses et d'autres outils aratoires, indispensables à un peuple qui, par la vente de ses terres, serait obligé d'abandonner la chasse et de dépendre d'activités agricoles.

Que, à cause du prix élevé des marchandises ici, les trois dollars par tête qu'ils reçoivent sont tout à fait insuffisants pour leur fournir même le fil de pêche pour leurs filets, et n'équivaut même pas à la perte de temps nécessaire à ceux qui vivent loin pour venir recevoir le paiement.

Que le traité maintenant imprimé ne correspond pas à ce qu'ils avaient compris lorsqu'il a été signé en août 1871.

Qu'il leur a été dit qu'aucun Indien dans les autres provinces a jamais reçu plus que les trois dollars par tête pour leurs terres, et qu'ils ont maintenant des motifs de croire que le gouvernement a auparavant payé jusqu'à quatre dollars par tête.

Que les chefs, conseillers et adjoints ne reçoivent eux aussi que trois dollars par tête, alors qu'ailleurs au Canada, les chefs, conseillers et autres reçoivent une somme beaucoup plus élevée que les membres ordinaires de la tribu.

Ce sont les plaintes faites par la bande dont je viens de parler, et j'ai des raisons de croire que les mêmes plaintes sont exprimées par tous les Indiens de la province; et cela a mené à une impression générale qu'ils sont traités injustement, et que le gouvernement devrait prendre des mesures immédiatement pour corriger la situation.

69 Molyneux St. John, agent des Indiens, à William Spragge, surintendant adjoint des Affaires indiennes, 24 février 1873, Rapport annuel des Affaires indiennes pour l'année terminée le 30 juin 1872, Canada, Parlement, Documents de la session, n° 23 (1873), p. 12 (Documents de la CRI, p. 88 et 105).

Il en résulte donc une insatisfaction répandue chez les Indiens de la province; ce sentiment risque plus d'augmenter que de diminuer, et aura certainement une influence sur les Cris des plaines et d'autres tribus à l'ouest de nous, et pourra peut-être mener à de graves complications si le gouvernement ne règle pas immédiatement la question. J'ai donc l'honneur de vous suggérer, parmi les moyens d'arriver à une meilleure compréhension avec les Indiens, que vous prévoyez un budget suffisant pour couvrir les dépenses nécessaires pour amener le grand chef, ses subordonnés et quelques interprètes compétents à Ottawa, et leur permettre de conférer avec le gouvernement de la même manière qui se fait si souvent à Washington et qui obtient de si bons résultats[70].

À peu près en même temps, le 20 octobre 1872, le rév. Henry Cochrane, l'ecclésiastique indien qui avait participé aux négociations du Traité 1 comme interprète et témoin, se manifeste aussi au nom des signataires indiens du traité. Sa demande est axée sur les écoles et sur l'aide médicale plutôt que sur les terres et sur les fournitures et outils aratoires comme l'avait fait Schultz :

[Traduction]

Je n'ai pas le moindre doute que les modalités du traité indien seront appliquées à la lettre. J'y vois que d'autres réserves des provinces plus à l'est obtiennent de l'aide du gouvernement [illisible] d'autres [illisible] de missionnaires, d'enseignants, d'aide médicale pour les indigents. Monsieur, puisje me permettre de demander de quelles sources vient cette aide. Si des fonds sont disponibles pour aider nos missionnaires et nos enseignants dans les trois réserves sur lesquelles sont déjà établis des Autochtones, cela serait une véritable bénédiction pour notre peuple. [...] Il ne s'agit cher Monsieur que d'une demande de renseignements. Je sais qu'il n'est promis « une école » dans le traité que lorsque les Indiens « le désirent », mais je suis certain que le gouvernement aiderait nos pauvres Indiens non seulement sous forme d'une église et d'écoles, mais aussi sous forme d'aide médicale (cela ne s'appliquerait que dans les réserves de St. Peter, puisque les autres réserves sont pour l'instant hors d'atteinte des docteurs) et pour les indigents [...][71].

Même si le dossier ne contient aucune trace d'une réponse au rév. Cochrane, en octobre 1872, le surintendant adjoint Spragge répond à Schultz au nom de Howe, laissant apparemment entendre que les revendications pré-

70 John Schultz, député fédéral, à Joseph Howe, secrétaire d'État aux provinces, 23 septembre 1872, Rapport annuel des Affaires indiennes pour l'année terminée le 30 juin 1872, Canada, Parlement, Documents de la session, nº 23 (1873), p. 7 (Documents de la CRI, p. 91). Même si Schultz dit que les Indiens ont vu le texte imprimé du traité, il ne faisait probablement allusion qu'au document approuvé par décret le 12 septembre 1871 et non au mémoire sur les promesses extérieures, qui, nous le verrons, n'a fait partie des Traités 1 et 2 qu'en 1875.

71 Henry Cochrane, archidiacre, réserve de St. Peter, à Joseph Howe, secrétaire d'État aux provinces, 20 octobre 1872, AN, RG 10, vol. 3582, dossier 930, ruban C-10102 (Documents de la CRI, p. 93–94).

sentées par Schultz pour les Indiens ne cadraient pas avec le traité soit la Couronne s'était acquittée de ses obligations issues du traité envers les Indiens[72]. Le 4 janvier 1873, Schultz répond à Spragge :

[Traduction]

Concernant votre lettre d'octobre dernier, au sujet des Affaires indiennes au Manitoba, je me permet de dire que j'en ai communiqué le contenu aux chefs et aux adjoints des bandes plaignantes, mais ils insistent encore et même avec plus de ferveur qu'auparavant pour dire que les conditions du traité, telles qu'ils les interprètent et les comprennent, n'ont pas été remplies, et ils m'ont envoyé l'affidavit ci-joint des parties présentes au traité, pour communiquer les affirmations qu'ils ont faites avant et qu'ils désirent vous voir confirmer.

Après enquête auprès d'Autochtones respectables, qui n'ont pas touché l'argent du traité, mais qui étaient présents aux conseils ayant précédé la signature du traité, j'en viens à croire que les Indiens ont de bons motifs d'être insatisfaits et, étant donné les conséquences qui vont sûrement découler d'une insatisfaction répandue au sein des tribus indiennes, j'enjoins respectueusement le Département à accorder à cette question l'attention immédiate et sérieuse qu'elle mérite, en vue d'éliminer la difficulté[73].

L'affidavit dont Schultz fait mention est l'« affidavit de Prince », assermenté le 30 décembre 1872 par David Prince, James Letter Sr., Henry Chief, Thomas Flett, William Bear et Thomas Spence de la bande de St. Peter. En plus de déclarer, comme nous l'avons déjà indiqué, que le lieutenant-gouverneur Archibald et le commissaire aux Indiens Simpson avaient promis de mettre par écrit sur une feuille distincte les promesses verbales de la Couronne, les auteurs de l'affidavit attestent :

[Traduction]

Qu'ils sont natifs du pays et qu'ils comprennent la langue anglaise et la langue indienne.

Qu'ils étaient présents à la signature du traité à Lower Fort Garry l'an dernier, et qu'ils ont effectivement entendu toutes les discussions qui ont eu lieu avant la signature du dit traité.

Que le jour où ledit traité a été signé, les chefs ont énuméré les clauses qu'ils exigeaient en plus de l'argent du traité.

Que les clauses énumérées étaient des outils aratoires pour les chefs et les adjoints; des chariots, des chevaux, des harnais et des costumes; des boeufs de

72 La lettre de Spragge à Schultz ne fait pas partie du dossier de l'enquête. Nous avons déduit son contenu de la réponse de Schultz du 4 janvier 1873.

73 John Schultz, député fédéral, à William Spragge, surintendant adjoint des Affaires indiennes, 4 janvier 1873, Rapport annuel des Affaires indiennes pour l'année terminée le 30 juin 1872, Canada, Parlement, Documents de la session, n° 23 (1873), p. 8 (Documents de la CRI, p. 99).

somme, des taureaux, des vaches, des cochons, des moutons, des dindes et de la volaille; *dans chaque réserve, de l'aide médicale* ainsi qu'une école et un maître d'école; s'ils souhaitaient prendre leur argent du traité en marchandises, celles-ci seraient fournies aux prix canadiens. [...]

Que ces choses ne leur ont pas été données, et que lorsque le chef, Henry Prince, en a fait la demande au paiement cette année, il n'a pas pu obtenir de réponse correcte du commissaire[74].

Lorsque Spragge remet la lettre de Schultz et l'affidavit de Prince à Howe, le secrétaire d'État semble surpris par la demande d'aide médicale. Le 8 février 1873, Howe envoie la lettre et l'affidavit à Simpson avec une demande de « renseignements sur les promesses d'aide médicale faites, le cas échéant, aux Indiens du Manitoba au moment de la signature des traités avec eux[75]. » Étant donné la démission de Simpson en février 1873, la demande arrive éventuellement sur le bureau de l'agent des Indiens St. John le 1er mars 1873 pour qu'il y réponde. Faisant référence à sa lettre du 24 février 1873, dans laquelle il énumérait les demandes des Indiens et les réponses qu'il leur avait faites lors de la rencontre du 6 septembre 1872 avec les bandes de Pembina – y compris la déclaration voulant que les Indiens « doivent s'occuper de leurs malades » – St. John nie se rappeler que l'aide médicale ait été une condition du traité et, en même temps, s'interroge sur les motivations de Schultz et de ses électeurs autochtones :

[Traduction]

Ma lettre du 24 dernier, en réponse à un télégramme reçu du surintendant adjoint Spragge, aura expliqué les protestations des Indiens.

Il y a cependant la question de l'aide médicale, au sujet de laquelle vous vous interrogez particulièrement, je ne me souviens pas de promesse de cette nature et je n'ai jamais entendu parler de cette question jusqu'à la réception de votre lettre.

Je suis un peu surpris que les Indiens n'en aient jamais parlé dans leurs récapitulation des nombreuses choses auxquelles ils croyaient avoir droit, jusqu'à la rencontre du Dr Schultz avec les Autochtones respectables qui n'ont pas pris « l'argent » du traité, et je ne peux que présumer qu'ils se sont peut-être rendus compte que, ayant eu la chance d'obtenir de ce Monsieur qu'il les représente au Parlement, qu'ils feraient mieux de cimenter l'alliance en obtenant ses services comme conseiller médical[76].

74 Affidavit de David Prince, James Letter Sr., Henry Chief, Thomas Flett, William Bear et Thomas Spence, 30 décembre 1872, Rapport annuel des Affaires indiennes pour l'année terminée le 30 juin 1872, Canada, Parlement, Documents de la session, nº 23 (1873), p. 9 (Documents de la CRI, p. 92).

75 Joseph Howe, secrétaire d'État aux provinces, à Wemyss Simpson, commissaire aux Indiens, 8 février 1873, AN, RG 10, vol. 4382, item 309, ruban C7407 (Documents de la CRI, p. 100–101).

76 Molyneux St. John, agent des Indiens, à Joseph Howe, secrétaire d'État aux provinces, 1er mars 1873, Rapport annuel des Affaires indiennes pour l'année terminée le 30 juin 1872, Canada, Parlement, Documents de la session, nº 23 (1873), p. 9 (Documents de la CRI, p. 108).

Malgré le fait que St. John a nié que l'aide médicale ait fait partie des promesses faites lors des négociations du Traité 1, à peine deux semaines plus tard, le 14 mars 1873, Spragge dans son rapport annuel à Howe, « propose d'étendre au Manitoba et aux Territoires du Nord-Ouest le régime consistant à fournir des traitements médicaux à la population indienne, lequel, dans les provinces de l'Ontario et du Québec s'est avéré d'une grande valeur et a eu des conséquences aussi satisfaisantes[77]. »

Instructions de Spragge à Provencher

Les plaintes des Indiens continuent de filtrer jusqu'à Ottawa. En juillet 1873, à peine cinq mois après sa nomination comme nouveau commissaire aux Indiens et un mois après son arrivée au Manitoba, J.A.N. Provencher signale une rencontre avec des Indiens affirmant que des promesses de traité n'avaient pas été remplies et que le document du traité « ne contenait pas les vraies conditions de la cession de leurs terres[78]. » En réponse, Spragge fait savoir à Provencher le 18 juillet 1873 que la réalisation des arpentages de réserve remise précédemment en attendant l'arrivée du nouveau commissaire aux Indiens, serait autorisée, et qu'on s'attendait à ce que Provencher participe personnellement au processus de sélection. Les instructions de Spragge portent ensuite sur « les promesses faites aux Indiens », mais une partie importante du passage le plus important de ce document charnière a été perdue à cause des ravages du temps :

> [Traduction]
>
> Concernant votre lettre du 5 courant, et les promesses faites aux Indiens
>
> 5 lignes illisibles
>
> St. John a précisé les présents qu'il était entendu que le gouverneur Archibald et le commissaire Simpson avaient promis que l'on devrait donner et par télégramme le 31 du mois suivant, M. St. John a été informé que les recommandations contenues dans sa lettre seraient appliquées. En conséquence, ce qui suit peut être acheté et remis lorsque les parties seront prêtes à le recevoir :–
>
> Une truie pour chaque chef; et
>
> Un cochon mâle pour chaque réserve selon les modalités indiquées dans la lettre de M. St. John.
>
> Pour chaque chef, « un mâle et une femelle des animaux de toute espèce élevés sur une ferme. »

77 William Spragge, surintendant adjoint des Affaires indiennes, à Joseph Howe, secrétaire d'État aux provinces, 14 mars 1873, Rapport annuel des Affaires indiennes pour l'année terminée le 30 juin 1872, Canada, Parlement, Documents de la session, n° 23 (1873), p. 6 (Documents de la CRI, p. 112).

78 J.A.N. Provencher, commissaire aux Indiens, à un destinataire inconnu, 18 juillet 1873 (Documents de la CRI, p. 119–120).

L'entretien d'une école dans chacune des réserves indiquées.
une ligne illisible
sera donné à chaque bande.
Des remèdes pour les malades seront fournis.
Des faux seront données aux Indiens qui ont besoin d'en utiliser.
Le commissaire et les agents doivent soigneusement protéger le bois des réserves indiennes contre le pillage, la destruction et le gaspillage.
Vous utiliserez votre discrétion pour ce qui est de remettre des animaux de ferme et d'autres [illisible] en tenant compte de leur [illisible] d'en prendre soin[79].

Deux autres documents mentionnés dans cette correspondance et qui auraient pu donner un éclairage additionnel sur les trous dans les instructions de Spragge – la lettre de Provencher du 5 juillet 1873 et le télégramme envoyé à St. John le 31 d'un mois non précisé – n'ont malheureusement jamais été trouvés.

Malgré les bonnes intentions apparentes que contient la lettre de Spragge, St. John fait remarquer le 22 octobre 1873 que les Indiens demeurent irrités, non seulement par le défaut de la Couronne de se conformer aux modalités du traité comme ils les comprennent, mais aussi parce que ces conditions sont moins favorables que celles accordées aux Indiens ailleurs :

[Traduction]
Même si les Indiens ont dernièrement été un peu plus modérées qu'auparavant dans leurs demandes, ils ne sont pas contents des modalités du traité et croient unanimement qu'ils ont été trompés et qu'on leur a promis plus que ce qu'ils ont reçu.
Dans un cas, j'ai cru qu'il était souhaitable d'expliquer comment était née cette différence entre les Indiens et le commissaire; mais, même s'ils ont accepté l'explication justifiant la position que j'ai adoptée, ils ont dit qu'il ne pourrait y avoir satisfaction à cet égard tant que moi-même ou quelqu'un d'autre ne serait pas autorisé à réorganiser l'entente conclue.
On se souviendra que cela se passait avant la négociation du traité à l'angle nord-ouest du lac des Bois [Traité 3], et devant les disparités considérables qu'il y a entre les conditions accordées dans les Traités 1 et 2 et celles de l'angle n.-o., je ne garde pas le moindre espoir d'être en mesure de satisfaire les Indiens assujettis aux traités précités dans l'état déplorable des choses. Aucun des articles accordés aux Indiens de l'est de la province ne sera oublié par les autres, pas plus que ceux-ci n'oublieront de faire remarquer, comme la dépêche imprimée du lieutenant-gouverneur Archibald

79 William Spragge, surintendant général adjoint des Affaires indiennes, à J.A.N. Provencher, commissaire aux Indiens, 18 juillet 1873, AN, RG 10, vol. 4384, n° 747, ruban C7408 (Documents de la CRI, p. 123– 125). Italiques ajoutés. Le document contenu au dossier, y compris l'indication des lignes illisibles, est une copie manuscrite d'une version antérieure.

leur a déjà indiqué, qu'ils renoncent à des terres de prairie d'une grande valeur alors que les Indiens de l'est cèdent des roches et des tourbières[80].

De même, Provencher fait observer au ministre de l'Intérieur David Laird dans son rapport de fin d'année pour 1873 que les Indiens du Manitoba demeurent insatisfaits :

[Traduction]

À mon arrivée ici, au début de juin dernier, les différents chefs des bandes de la région du Fort Garry se sont dépêchés de me rendre visite pour exprimer leur satisfaction de l'arrivée d'un commissaire résident, et en plus pour me présenter leurs désirs et leurs doléances.

Comme l'ont fréquemment fait savoir tous ceux qui s'occupent des Affaires indiennes dans cette partie du Dominion, il ne fait aucun doute qu'il existe de graves malentendus concernant les traités conclus en 1871.

La somme d'argent devant être payée par le gouvernement était clairement établie; et ceux qui l'ont reçue, bien qu'ils maintenaient qu'elle ne suffisait pas, comprenaient tout de même jusqu'à l'automne dernier qu'elle ne pourrait être haussée. Mais, en dépit de cela, le représentant du gouvernement canadien, à cette époque, leur a fait de nombreuses promesses, qu'on ne connaît pas en détail, et dont les intéressés demandent maintenant la réalisation, avec une insistance d'autant plus grande que leur attente dure maintenant depuis deux ans.

Ils ne s'entendent pas parfaitement quant à la nature de ces promesses, et certains chefs ont annoncé des prétentions des plus exagérées à cet égard. Ils pensent que le gouvernement s'est engagé à leur fournir des résidences de première classe; des vêtements de qualité supérieure, et des provisions de leur choix pour eux et leur famille; mais, si l'on met de côté ce qui est impossible et absurde dans ces différentes rumeurs, il ne fait aucun doute que selon l'interprétation que font les Indiens des paroles des commissaires, que ceux qui étaient présents aux Traités 1 et 2, ont été poussés à attendre beaucoup plus d'avantages que ce qui a été exprimé dans ces deux traité; et, entre temps, ils accusent presque les représentants du Canada d'avoir obtenu leur consentement par des moyens frauduleux.

Nous pouvons facilement comprendre comment de pareilles accusations, quoique non fondées, puissent soulever des difficultés dans le futur.

Tous ces Indiens communiquent les uns avec les autres, et l'insatisfaction des uns, qu'elle soit fondée ou non, ne peut faire autrement qu'influencer les dispositions des autres.

Jusqu'à présent, il est vrai, nous n'avons pas eu l'occasion de vérifier ces doutes, mais il en va tout de même de l'intérêt de la tranquillité future, de prévenir tous les

80 Molyneux St. John, agent des Indiens, à J.A.N. Provencher, commissaire aux Indiens, 22 octobre 1873, Rapport annuel du ministère de l'Intérieur pour l'année terminée le 30 juin 1874, rapport du surintendant adjoint des Affaires indiennes, Canada, Parlement, Documents de la session n° 8 (1875), p. 61. La preuve documentaire de la présente enquête comprend un extrait de ce document sous forme retranscrite (Documents de la CRI, p. 134).

prétextes à la méfiance de la part de tribus avec lesquelles le gouvernement peut juger souhaitable de conclure de nouveaux traités[81].

Provencher recommande donc, dans l'intérêt tant des Indiens que du gouvernement, et pour « éviter toutes causes de malentendu et d'insatisfaction dans le futur », que de nouveaux traités soient conclus « sur des bases mieux définies »; et faisant allusion plus particulièrement au Traité 1, il insiste pour que des mesures soient prises « dès que possible, pour arriver à s'entendre parfaitement sur tous les points litigieux[82]. »

Recommandations du comité des commissaires aux Indiens

Même si le dossier ne montre pas clairement comment on en est arrivé là, à un certain moment en 1873, le Canada a constitué un comité des commissaires aux Indiens pour examiner les préoccupations des Indiens et trouver une façon de les régler. Le comité se compose des commissaires aux Indiens Provencher et Alexander Morris, lequel a succédé à Archibald comme lieutenant-gouverneur du Manitoba et des Territoires du Nord-Ouest. L'agent des Indiens St. John, le seul des trois ayant vraiment participé aux négociations de traité, agit comme secrétaire, et on trouve ce qui suit dans son compte rendu de la réunion du 13 mars 1874 :

[Traduction]

Après discussion détaillée, les résolutions suivantes ont été adoptées et il a été demandé au lieutenant-gouverneur de les transmettre au ministre de l'Intérieur, à savoir :–

1. Des plaintes répétées ayant été exprimées au lieutenant-gouverneur et au commissaire aux Indiens par les Indiens ayant signé le traité du Fort de Pierre, dans lesquelles ils prétendaient qu'on avait promis de leur donner certains articles qui n'étaient pas inclus dans le traité, et puisque les Indiens ont réaffirmé ces promesses depuis la conclusion du traité;– le comité des Indiens a examiné soigneusement cette affaire et a fait enquête à ce sujet et, *ayant conclu que certaines promesses avaient été faites qui n'étaient pas incluses dans le traité, sans avoir l'ampleur ou la nature revendiquée par les Indiens*, il est d'avis qu'il serait souhaitable, si possible, de mettre fin à ces plaintes et demandes constantes des Indiens.

Le comité recommande donc que, *sans reconnaître les présumées promesses dans leur totalité*, le Conseil privé devrait annoncer aux Indiens, que *sans aucunement interférer avec les dispositions du traité*, qui lient également le gouvernement

81 J.A.N. Provencher, commissaire aux Indiens, au ministre de l'Intérieur, 31 décembre 1873, Canada, Parlement, Documents de la session (1875), nº 8, p. 53 (Documents de la CRI, p. 126).

82 J.A.N. Provencher, commissaire aux Indiens, au ministre de l'Intérieur, 31 décembre 1873, Canada, Parlement, Documents de la session (1875), nº 8, p. 55 (Documents de la CRI, p. 128).

et les Indiens, le gouverneur général en conseil a décidé, par la bienveillance de Sa Majesté, de donner aux Indiens, parties aux présentes, comme supplément à leurs annuités actuelles et leurs autres avantages prévus au traité, les éléments suivants :–

1. Une charrue et une herse par quatre familles lorsqu'elles s'établissent vraiment dans la réserve et commencent à pratiquer l'agriculture.
2. Une hache, deux houes, une bêche, une faux pour chaque chef de famille.
3. Une paire de boeufs par dix familles établies dans la réserve.
4. Une vache par chef qui n'en a pas déjà reçu une.
5. Un taureau par réserve si nécessaire.
6. Des outils de construction pour chaque réserve, dans les quantités que les commissaires pourront juger nécessaires.
7. Des écoles devant être entretenues tel que prévu dans le traité, et dont l'importance est grandement soulignée.
8. Que les commissaires soient autorisés à embaucher, de temps à autre, un agriculteur et un charpentier, pour les périodes qui seront jugées nécessaires, afin d'aider les Indiens à pratiquer l'agriculture dans la réserve, ou à y construire des bâtiments.
9. *Un approvisionnement de remèdes simples à fournir pour chaque réserve, et placé sous la garde d'une personne convenable.*
10. Des semences de blé, de pomme de terre et de jardinage.
11. Certains [illisible] des biens seront achetés par les Affaires indiennes et gardés en stock pour distribution aux Indiens, au prix coûtant sur le compte de leurs annuités, par les agents locaux.
12. Pour les munitions et la ficelle, quinze cents dollars par année pour le traité.
13. Des vêtements pour les chefs et quatre officiers tous les trois ans.
14. Un drapeau et une médaille d'argent pour chaque chef.
15. Vingt-cinq dollars à chaque chef et quinze dollars à chacun des quatre conseillers, ces paiements aux chefs et aux conseillers devant être approuvés par l'agent des Indiens en chef selon leur rang, et le maintien de ces paiements étant conditionnel à leur bonne conduite, et, en outre, qu'un ajout soit fait à l'annuité, de deux dollars par tête, et que les annuités soient payables deux fois l'an si des agents adjoints sont nommés et que l'on trouve cette mesure pratique[83].

Étant donné que les négociateurs du traité représentant la Couronne avaient promis aux Indiens du Traité 2 qu'on les placerait « sur le même pied » que les Indiens du Traité 1, le comité propose en outre que ses recommandations s'appliquent aussi aux signataires du Traité 2.

Il est évident que le comité considérait la version écrite du Traité 1, ratifiée par décret, comme le traité lui-même. De plus, même si Provencher et

83 Procès-verbal d'une réunion du comité des commissaires aux Indiens, 13 mars 1874, AN, RG 10, vol. 3608, dossier 3117, ruban C-10105 (Documents de la CRI, p. 135–140). Italiques ajoutés.

Morris reconnaissent que la version écrite du « traité » sous-estimait certainement les promesses qui avaient été faites aux Indiens pendant les négociations, ils concluent aussi que les demandes des Indiens concernant la portée des promesses extérieures étaient exagérées. En conséquence, même s'ils sont disposés à faire des recommandations pour régler l'affaire, il prennent soin de ne pas assimiler leurs recommandations avec les « présumées » promesses antérieures ou de reconnaître « les présumées promesses dans leur totalité. »

Toutefois, pour une raison quelconque, les recommandations du comité ne semblent pas avoir été acceptées ou autrement avoir suscité de mesures du gouvernement. Comme Edgar Dewdney l'a fait observer en 1880, après avoir succédé à Provencher comme commissaire aux Indiens, « [c]es recommandations (à l'exception de la numéro 11, qui à mon avis n'était pas judicieuse), si elles avaient été sanctionnées à l'époque, auraient sans aucun doute été satisfaisantes pour les Indiens, mais aucune mesure ne semble avoir été prise » à cet égard[84].

Lorsque Morris rencontre le chef Yellow Quill et les membres de la bande du Portage à l'été 1874 pour marquer leur réserve, il fait face à de la résistance concernant les promesses extérieures et les terres à mettre de côté – dans les deux cas en raison des différences qu'il y a entre les souvenirs qu'avaient les Indiens des promesses contenues dans le traité et le texte écrit du Traité 1. En outre, le chef Yellow Quill se montre préoccupé par le fait que, même si Archibald et Simpson avaient promis que « tous les Indiens seraient traités de la même manière, [...] les Indiens de l'angle nord-ouest [Traité 3] ont été payés davantage. » Étant donné qu'on avait déjà fourni au gouvernement « un témoignage corroborant » concernant les promesses extérieures, Morris recommande au ministre de l'Intérieur le rapport du comité des commissaires aux Indiens et l'incite fortement à prendre une décision : « le tort qui découle du fait que l'esprit des Indiens s'imprègne de la conviction que les Blancs ont rompu leurs promesse est très grand, car il se répandra dans toutes les tribus[85]. »

84 Edgar Dewdney, commissaire aux Indiens, au surintendant général des Affaires indiennes, 24 avril 1880, AN, RG 10, vol. 3621, dossier 4767, ruban C-10108 (Documents de la CRI, p. 215–216).

85 Alexander Morris, lieutenant-gouverneur, province du Manitoba, au ministre de l'Intérieur, 24 juillet 1874, AN, RG [10], vol. 3611, dossier 3730 (*Enquête sur la revendication de la Première Nation de Long Plain, perte d'usage*, Documents de la CRI, p. 154–161).

LES MODIFICATIONS AUX TRAITÉS 1 ET 2

Les plaintes continues incitent le ministre de l'Intérieur, David Laird, à prendre l'affaire en main personnellement. Il visite le Manitoba pendant l'été et au début de l'automne 1874, rencontrant des représentants de « toutes les grandes bandes de la province[86]. » Le 30 septembre 1874, trois chefs, dont Ke-we-tay-ash qui a signé le Traité 1 au nom des Indiens de Roseau River, remettent à Laird une lettre exposant le fait que les représentants de la Couronne n'ont pas rempli les modalités du traité :

> [Traduction]
> Ils ne suivent pas l'entente du tout. Ce n'est pas pour trois dollars par tête que j'aurais vendu ma terre. Je ne l'ai pas vendue et je n'ai pas signé le traité. Avant, ils m'avaient promis ce que je demandais, mais maintenant ils ne nous donnent même pas de quoi manger. Je n'ai jamais vendu ma terre au Fort de Pierre et maintenant nous, tous les chefs, voulons ce qui nous revient dans le traité[87].

Le lendemain – le 1er octobre 1874 – Laird rencontre à Winnipeg des résidants de la réserve de Roseau River, qui poursuivent là où la lettre s'était arrêtée :

> [Traduction]
> Red Bone a dit, je ne dirai pas tout aujourd'hui, je veux seulement exprimer quelques plaintes. Je suis très content d'avoir fait votre connaissance, et j'ai quelque chose de très important à dire. Je veux parler du traité. Il n'a pas été respecté par les parties qui l'ont conclu avec eux. Ce qui est dit dans la lettre que vous avez reçue hier sont les faits. De toutes les promesses qui ont été faites, nous n'avons reçu que les 3 $ par tête. Nous n'aurions jamais conclu le traité si ce n'était des promesses qui ont été faites en dehors des 3 $ par tête. Maintenant, lorsque nous voyons l'un des représentants de notre Glorieuse Mère ici, nous nous attendons à obtenir ce qui nous a été promis. Je me suis senti comme si je voyais la lumière du jour lorsque j'ai entendu parler de votre arrivée ici. Tous les Indiens ici ont l'impression que vous allez faire appliquer les promesses si vous entendez toutes les plaintes. Nous ne voulons rien d'autre que les promesses, lorsque nous l'obtiendrons, nous serons satisfaits. Je parle pour tous et j'aimerais, avant de repartir chez moi, tout ce qui a été promis dans le traité. [...]
>
> L'Indien a dit qu'il avait été l'un des orateurs lorsque le traité a été conclu, qu'il était stupide mais qu'il n'avait pas oublié les promesses faites et qu'ils ne peuvent nier

86 David Laird, ministre de l'Intérieur, au gouverneur général en conseil, 27 avril 1875, AN, RG 10, vol. 3621, dossier 4767, ruban C-10108 (*Enquête sur la revendication de la Première Nation de Long Plain, perte d'usage*, Documents de la CRI, p. 180).

87 Ke-we-tay-ash, Wa-na-wan-na-nang et Wa-quan, chefs, à [David Laird, ministre de l'Intérieur], 30 septembre 1874, AN, RG 10, vol. 3598, dossier [illisible], ruban C-10104 (Documents de la CRI, p. 142).

qu'elles ont été faites. Il y a de nombreuses personnes qui ont entendu Simpson et Archibald faire des promesses. Ils ne les réclameraient pas si elles n'avait pas été faites[88].

À son retour à Ottawa, Laird rédige un mémoire au gouverneur général en conseil le 27 avril 1875 dans lequel il examine les promesses extérieures et donne ses recommandations en vue de les régler. En ce qui a trait à la version écrite du Traité 1, voici ce qu'il écrit :

[Traduction]

Le sous-signé a l'honneur de porter à l'attention de Son excellence le gouverneur général en conseil l'état très insatisfaisant des affaires découlant des prétendues « promesses extérieures » relativement aux Traités indiens nos 1 et 2. [...]

Parmi les questions dont on dit qu'elles ont été promises lors des négociations telles qu'énumérées dans l'extrait précité de la dépêche de M. le commissaire Simpson [du 3 novembre 1871], la seule vraiment enchâssée dans le traité, en plus des clauses habituelles concernant les réserves et les écoles, est le paiement annuel de 3 $ à chaque Indien, à perpétuité.

Pour les autres choses promises, un mémoire a toutefois été rédigé par la suite[89].

Après avoir exposé les modalités du mémoire des promesses extérieures, Laird poursuit :

[Traduction]

À partir de ce moment jusqu'à nos jours, ces *promesses extérieures* ont été une source constante d'embarras pour le Ministère, et il est à remarquer que le décret pris le 12 septembre 1871, confirmant le traité conclu le 3 août de la même année, ne fait aucune mention du mémoire précité.

Il est à remarquer que le mémoire est joint au *traité original* qui, il est probable, n'est parvenu au Ministère qu'une fois le décret adopté.

Cependant, il semblerait que la validité des promesses ainsi faites aurait été admise par le surintendant général adjoint des Affaires indiennes de l'époque. [...]

Ces « promesses extérieures » ont en outre été mentionnées de façon répétées et au moins en partie reconnues dans les dépêches officielles des lieutenants-gouver-

88 « Report of an Interview between the Honorable the Minister of the Interior, and certain Indians residing on the Reserve at Roseau River, at Winnipeg, [Manitoba] », 1er octobre 1874, AN, RG 10, vol. 3598, dossier [illisible], ruban C-10104 (Documents de la CRI, p. 144–146).

89 David Laird, ministre de l'Intérieur, au gouverneur général en conseil, 27 avril 1875, AN, RG 10, vol. 3621, dossier 4767, ruban C-10108 (Documents de la CRI, p. 149, 151–152). L'exemplaire de ce mémoire présent au dossier de l'enquête est de très mauvaise qualité, comporte de nombreuses révisions, des ratures et des notes en marge, dont plusieurs sont à peu près illisibles. Pour plus de clarté, nous avons renvoyé à une version propre, révisée, du mémoire apparaissant au dossier de l'enquête sur la perte d'usage de Long Plain : ***Enquête sur la revendication de la Première Nation de Long Plain, perte d'usage***, (2000) 12 ACRI, 269 (Documents de la CRI, p. 168–184, aux p. 168 et 171).

neurs Archibald et Morris et dans les rapports des commissaires aux Indiens [Simpson et Provencher], ainsi que dans le procès-verbal du Conseil du N.-O.[90].

Après avoir reproduit des extraits des lettres de Spragge du 14 mars1873, de St. John du 22 octobre 1873, et de Provencher du 31 décembre 1873, Laird conclut :

[Traduction]

Que l'insatisfaction au sein des bandes d'Indiens visées par les Traités 1 et 2, découlant du malentendu quant à la nature et l'étendue des présumées « promesses extérieures », est profonde et répandue, le soussigné a eu amplement l'occasion de s'en rendre compte pendant sa visite au Manitoba l'été dernier. Il a été accueilli par des délégations de chaque bande importante de la province; et, même si certaines de leurs plaintes étaient déraisonnables, ils semblaient tous s'entendre pour dire que parole n'avait pas été tenue concernant les articles qu'on avait promis de leur distribuer. [...]

Pour pouvoir rendre la présente situation compréhensible, le soussigné s'est senti obligé de fouiller assez en détail l'histoire de cette affaire, et il croit qu'il semble, étant donné ce qui a été dit, qu'il est maintenant essentiel que le gouvernement prenne des mesures immédiatement et à jamais pour régler cette question d'une manière qui sera satisfaisante pour les Indiens intéressés aux Traités nos 1 et 2.

Il semble clairement établi que les présumées « promesses extérieures », pour ce qui est du moins de celles apparaissant dans le mémoire annexé au Traité no 1 et dans la lettre officielle de M. le commissaire Simpson, sont officiellement sanctionnées par ce fonctionnaire, que leur réalisation a été dès le départ, et avec persistance depuis, réclamée par les Indiens, que ces demandes ont été fortement appuyées par les lieutenants-gouverneurs Archibald et Morris, et par M. le commissaire Provencher et, enfin, qu'elles ont été dans une grande mesure admises et, en partie exécutées, par les Affaires indiennes.

En conclusion, le soussigné recommande respectueusement :-

1. Que le mémoire écrit joint au Traité no 1 soit considéré comme faisant partie du traité et du Traité no 2, et que le commissaire aux Indiens ait pour instruction de donner suite aux promesses qui y sont contenues, dans la mesure où cela n'a pas encore été fait, et que le commissaire soit avisé d'informer les Indiens qu'il a été autorisé à le faire.

2. Que le commissaire aux Indiens soit chargé d'informer les Indiens, signataires des Traités nos 1 et 2, que, même si le gouvernement ne peut admettre qu'ils réclament quoi que ce soit qui n'apparaît pas dans le traité et le mémoire annexé à celui-ci, traité qui lie tout autant le gouvernement que les Indiens, malgré tout, comme il semble y avoir un malentendu entre le commissaire aux Indiens et les Indiens con-

90 David Laird, ministre de l'Intérieur, au gouverneur général en conseil, 27 avril 1875, AN, RG 10, vol. 3621, dossier 4767, ruban C-10108 (Documents de la CRI, p. 153–155; *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Long Plain, perte d'usage*, Documents de la CRI, p. 174, 176).

cernant les Traités 1 et 2, le gouvernement, comme preuve de sa bonne volonté et de sa bienveillance à l'égard des Indiens, est disposé à hausser le paiement annuel versé à chaque Indiens aux termes des Traités 1 et 2, lequel passera de 3 $ à 5 $ par année, et de faire un paiement, en sus de la somme de 5 $ déjà prévue, de 20 $ par année à chaque chef, de fournir un costume tous les trois ans à chaque chef et adjoint, autorisant deux adjoints dans chaque bande, avec pour entente expresse toutefois que les chefs ou autres Indiens qui reçoivent les annuités ou paiements annuels ainsi augmentés, sont réputés avoir abandonné toute revendication contre le gouvernement relativement aux présumées « promesses extérieures » autres que celles contenues dans le mémoire annexé au traité[91].

Trois jours plus tard, le 30 avril 1875, le gouverneur général en conseil prend un décret adoptant mot pour mot les recommandations de Laird[92].

Le lieutenant-gouverneur Morris est chargé de rencontrer les bandes visées par les Traités 1 et 2 pour les convaincre d'accepter la modification proposée, mais il reconnaît qu'il manque de temps pour les rencontrer tous cet automne là. En conséquence, tandis qu'ils se rend à l'Assemblée législative du Manitoba pour négocier avec les Indiens du Traité 2, il délègue le commissaire aux Indiens Provencher pour rencontrer les bandes du Traité 1[93]. Provencher obtient les adhésions à la modification du traité des Indiens de Fort Alexander le 25 août 1875 et de Broken Head River le 28 août. Il se rend ensuite à Roseau River où la bande adhère à la modification le 8 septembre. En général, le commissaire aux Indiens signale qu'il a été bien reçu :

[Traduction]

Je suis heureux d'être en mesure de vous informer que le rapport entre les Indiens et le gouvernement, par mon entremise, a été des plus paisible, et révèle, de la part de ceux-ci, un sentiment général de satisfaction et de contentement.

L'apparence de difficultés, qui avait été anticipée l'année précédente, et qui avait été grandement exagérée par la circulation de rumeurs extérieures, a entièrement disparue une fois que des explications suffisantes eurent été données.

91 David Laird, ministre de l'Intérieur, au gouverneur général en conseil, 27 avril 1875, AN, RG 10, vol. 3621, dossier 4767, ruban C-10108 (Documents de la CRI, p. 158–160; *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Long Plain, perte d'usage*, Documents de la CRI, p. 180–184). Les premier et troisième paragraphes de cet extrait ne sont inclus que dans la version de Long Plain du mémoire.

92 Décret, 30 avril 1875, AN, RG 10, vol. 3621, dossier 4767, ruban C-10108 (Documents de la CRI, p. 161–164).

93 Alexander Morris, lieutenant-gouverneur, province du Manitoba, à [David Laird, ministre de l'Intérieur], 4 octobre 1875, dans Alexander Morris, *The Treaties of Canada with the Indians of Manitoba and the North-West Territories* (Toronto : Belfords, Clarke & Co., 1880, réédité Saskatoon : Fifth House Publishers, 1991), p. 133 (Documents de la CRI, p. 174).

Les Indiens comprennent maintenant la position que leur ont procuré les traités; et, si toutes causes de malentendu ne sont pas encore disparues, elles ne portent que sur des détails mineurs et ne peuvent créer de désagrément sérieux [...].

J'ai déjà eu l'honneur de mentionner, dans un rapport antérieur, qu'au moment de la signature des traités en 1871, plusieurs promesses, non mentionnées dans les traités, avaient été faites aux différentes tribus, et que la nature et les détails de ces promesses étaient d'un caractère trop indéfini pour permettre un règlement sans demander une nouvelle convention pour annuler tous les engagements – réels, ou considérés comme tels – à l'exception de ceux expressément mentionnés dans les traités.

Cette solution a été acceptée par le gouvernement, qui offre maintenant une annuité de 5 $ par tête, au lieu de 3 $, à condition que toutes les revendications non mentionnées dans les traités soient abandonnées. Tous les Indiens des Traités 1 et 2 ont accepté avec empressement cette proposition, à l'exception d'une bande [la bande du Portage dirigée par Yellow Quill], qui a refusé pour des motifs personnels – à savoir, concernant la superficie de réserve devant lui être accordée[94].

L'accord accepté « avec tant d'empressement » prend la forme du décret du 30 avril 1875 avec l'assentiment des diverses bandes signé à l'endos. Les Indiens de Roseau River consentent dans les termes suivants[95] :

Nous, les chefs et dirigeants soussignés, représentant les bandes indiennes partie aux traités nos 1 et 2 mentionnés dans le rapport d'un comité du Conseil Privé de la Reine au Canada [approuvé le 30 avril 1875] et « au verso du présent document », ayant eu communication et en ayant compris toute la teneur, approuvons et acceptons l'augmentation susmentionnée des indemnités, à la condition qui s'y trouve indiquée et moyennant le consentement et l'approbation de nos bandes respectives, étant convenu, cependant, de concert avec les commissaires de la Reine, que le nombre de braves et de conseillers permis à chaque chef sera de quatre comme à l'heure actuelle, au lieu de deux comme dans le document de 1875[96].

Une fois que le chef Yellow Quill et la bande du Portage eurent endossé le décret en 1876, toutes les bandes des Traités 1 et 2 étaient parties à la modification. À partir de ce moment, le mémoire des promesses extérieures est officiellement intégré aux Traités 1 et 2.

94 J.A.N. Provencher, commissaire aux Indiens, au surintendant général des Affaires indiennes, le 30 octobre 1875, Rapport annuel des Affaires indiennes, 1875, p. 31–32 (Documents de la CRI, p. 177–178).

95 Alexander Morris, lieutenant-gouverneur, province du Manitoba, à [David Laird, ministre de l'Intérieur], 4 octobre 1875, dans Alexander Morris, *The Treaties of Canada with the Indians of Manitoba and the North-West Territories* (Toronto : Belfords, Clarke & Co., 1880, réédité Saskatoon : Fifth House Publishers, 1991), p. 134 (Documents de la CRI, p. 175).

96 *Traités nos 1 et 2 conclus entre Sa Majesté la Reine et les Chippawais et les Cris du Manitoba et des territoires adjacents et adhésions à ces derniers* (Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1981), p. 11–12 (Documents de la CRI, p. 173).

Selon ces compte rendus gouvernementaux des travaux de modification du traité, il semblerait que les participants indiens considéraient les révisions comme une occasion de célébrer. Toutefois, dans la présente enquête, les membres de la Première Nation anishinabée de Roseau River font valoir que, lors de la modification du Traité 1, leurs ancêtres n'ont pas entièrement compris ou apprécié ce qu'on leur demandait d'abandonner.

CRÉATION D'UNE RÉSERVE ET CESSION

Au cœur de l'amertume ressentie par les signataires indiens des Traités 1 et 2 concernant les promesses extérieures, un ressentiment additionnel apparaît lorsque des colons non autochtones empiètent sur des terres destinées aux futures réserves, pour s'y procurer de maigres provisions de bois pour la construction, les clôtures et le chauffage. On ne s'en surprendra pas, bien des bandes souhaitaient que leurs réserves soient identifiées et mises de côté sans délai pour que leurs ressources soient mieux cernées et protégées. Comme la Commission l'a déjà fait remarquer dans son rapport sur la médiation de la revendication de droits fonciers issus d'un traité de la Première Nation anishinabée de Roseau River :

> Immédiatement après la signature du Traité, les chefs anishinabe expriment leur inquiétude quant au degré de protection qu'il offre à leurs terres. La lenteur mise à entreprendre les travaux d'arpentage de la réserve promise, les colons qui continuent d'empiéter sur le territoire indien et les permis de coupe que l'on accorde pour les terres que les Anishinabe croient avoir reçues en partage ont tôt fait de susciter chez eux du mécontentement. Les Anishinabe voulaient avoir une réserve qui chevaucherait et longerait la rivière Roseau. Ce n'est qu'en 1874 qu'un emplacement est proposé et délimité à l'embouchure de cette rivière, mais il ne s'agit pas d'un levé officiel. Il faudra attendre 1887 pour que l'arpentage officiel soit fait et qu'un plan soit dressé par l'arpenteur fédéral en chef. Le territoire qui fut arpenté était, toutefois, une réserve *de forme carrée* qui partait de la rivière au lieu de la longer.
>
> Ce n'est qu'en 1887 et 1888 que sont déterminées les terres appelées à constituer la (les) réserve(s). À ce moment, les terres que souhaitent obtenir les Anishinabe et qu'ils croient leur appartenir ont déjà été aliénées en grande partie. Par conséquent, les terres de réserve désignées ne se trouvaient pas le long de la rivière comme l'avaient pensé les Anishinabe. De l'avis de la Première Nation anishinabe de Roseau River, le Canada n'a pas mis de côté la réserve promise à la bande en vertu du Traité nº 1[97].

97 Commission des revendications des Indiens, *Rapport sur la revendication de droits fonciers issus d'un traité présentée par la Première Nation anishinabe de Roseau River (médiation)* (Mars 1996), (1998) 6 ACRI 3, p. 10–12. Italiques dans l'original.

En définitive, la bande reçoit la réserve indienne (RI) 2, d'une superficie d'environ 13 500 acres[98] au confluent des rivières Rouge et Roseau.

Dans le contexte de la présente enquête concernant le présumé droit issu de traité à de l'aide médicale, l'importance de la réserve tient dans le fait qu'une partie en a par la suite été cédée en 1903 selon des modalités qui suivent :

[Traduction]

SACHEZ PAR CES PRÉSENTES QUE NOUS, soussignés, chefs et dirigeants de la bande indienne de Roseau River, résidants de nos réserves nº 2 et 2a dans la province du Manitoba et le Dominion du Canada, agissant pour et au nom de l'ensemble de notre bande assemblée en conseil, libérons, déchargeons, cédons et abandonnons par les présentes à NOTRE SOUVERAIN SEIGNEUR LE ROI, ses héritiers et ayants droit, à jamais, LA TOTALITÉ ET CHAQUE PARTIE d'une parcelle de terrain ou d'une bande de terre et bâtiments y érigés, située dans ladite réserve nº 2, dans la province du Manitoba ayant une superficie de plus ou moins douze milles carrés et composée de ladite portion de la réserve nº 2 (deux) sur la rivière Roseau, telle que représentée sur une carte ou un plan de ladite réserve confectionné par A.W. Ponton, arpenteur fédéral, en septembre et octobre 1887. [...]

AFIN QUE LA DÉTIENNE Sa Majesté LE ROI, ses héritiers et ayants droit, à jamais, en fiducie et qu'il la vende aux personnes et aux conditions qui, de l'avis du gouvernement du Dominion du Canada, sont susceptibles de contribuer à notre bien-être et à celui de notre peuple.

ET à la condition additionnelle que toutes les sommes provenant de la vente de ces terres, après déduction du pourcentage habituel pour frais d'administration, soient placées au crédit de la bande indienne de Roseau River.

ET NOUS, chefs et dignitaires de ladite bande indienne de Roseau River, au nom de notre peuple et en notre nom, *par les présentes ratifions et confirmons, et promettons de ratifier et de confirmer, ce que pourra faire, ou faire faire légalement, ledit gouvernement concernant le capital et les intérêts pouvant découler du capital provenant de la vente des terres cédées par les présentes*. Il est de plus entendu et convenu qu'un arpentage soit fait des terres cédées et que celles-ci soient vendue le plus tôt possible. Il est de plus entendu et convenu qu'un dixième de la somme réalisée avec la vente en question sera dépensée dès que disponible pour les articles ou denrées que les Indiens pourront désirer et que le Ministère approuvera.

98 Jim Gallo, Treaties and Aboriginal Rights Research, Manitoba Indian Brotherhood, « Notes on the Establishment of Roseau River I.R. nº 2 1871–1882 », 24 septembre 1979 (Pièce 8 de la CRI, onglet 17, p. 4). Gallo se fonde sur un chiffre de 13 554 acres tiré de « Schedule G, Shewing Indian Reserves Surveyed » dans Canada, Parlement, Documents de la session (1875), nº 8, p. 55, où D.N. Sprague cite le chiffre de 13 349,84 acres basé sur des décrets datés du 20 janvier 1917 et du 21 novembre 1913 confirmant les RI 2 et 2A : D.N. Sprague, « Reserve Entitlements under Treaty Number One: The Case of 'Land on the Roseau River' », 14 juin 1993 (Pièce 8 de la CRI, onglet « History », p. 27). Un autre document que Sprague mentionne comme un « ouvrage antérieur de Gallo dans lequel il conclut par erreur que 1874 est la date du premier arpentage » utilise aussi le chiffre de 13 349,84 acres : « Treaty Land Entitlement in Manitoba », sans date (Pièce 8 de la CRI, onglet 16, p. 10), fourni dans le rapport Sprague, p. 23, note 47.

> Toute avance consentie à présent, ou subséquemment à la vente des terres en question, sera remboursée avec les 10 % précités. Il est de plus convenu que le Ministère achète pour la bande deux sections de terres adjacentes à la réserve connue sous le nom de réserve nº 2a, ou réserve de Roseau Rapids, lesdites terres devant être achetées dès que des fonds seront disponibles[99].

Après la cession, l'inspecteur des agences indiennes, S.R. Marlatt, fait rapport le 19 juin 1903 au commissaire aux Indiens David Laird, le même homme qui, en tant que ministre de l'Intérieur, avait 27 ans auparavant recommandé que le Traité 1 soit modifié. Marlatt expose ses intentions concernant la façon dont le « dixième de la somme réalisée avec la vente en question » devrait être dépensé « au meilleur avantage des Indiens. » Il poursuit :

> [Traduction]
>
> En examinant cette question, il y a certains faits dont il faudrait tenir compte, notamment : La cession a été obtenue non pas parce que les Indiens la désiraient, mais bien parce que le ministère la souhaitait fortement, elle a été obtenue avec beaucoup de difficulté et uniquement après qu'il ait été clairement entendu que 10 % seraient disponibles presque immédiatement après la vente. [...]
>
> [...] enfin, il importe de dire qu'il faudra peu de temps avant qu'on leur demande encore de céder le reste de la réserve, et si on ne les traite pas de manière généreuse et équitable selon leurs propres idées à ce moment, ils mettront longtemps à signer une autre cession[100].

Frank Pedley, le surintendant général adjoint des Affaires indiennes, approuve la proposition de Marlatt, ajoutant que « il ne fait aucun doute que vous ferez tout en votre pouvoir pour utiliser l'argent de la manière la plus profitable pour les Indiens[101]. » À peine six ans plus tard, en 1909, le gouvernement commence à appliquer les fonds provenant des intérêts du compte en fiducie de la bande au paiement des frais médicaux de celle-ci.

99 Cession d'une partie de la RI 2A, 30 janvier 1903, MAINC, Registre des terres indiennes, instrument R5294 (Pièce 4 de la CRI, p. 70–71); voir aussi *Indian Treaties and Surrenders*, vol. 3 (Ottawa: King's Printer, 1905–1912, réédité, Edmonton: Fifth House Publishers, 1993), p. 375–376 (Documents de la CRI, p. 238–239). Italiques ajoutés.

100 S.R. Marlatt, inspecteur des agences indiennes, à David Laird, commissaire aux Indiens, 19 juin 1903, AN, RG 10, vol. 3565, dossier 82, Pt. 29, ruban C-10100 (Pièce 4 de la CRI, p. 73–74).

101 Frank Pedley, surintendant général adjoint des Affaires indiennes, à S.R. Marlatt, inspecteur des agences indiennes, 24 juin 1903, AN, RG 10, vol. 3731, dossier 26306–2, ruban C-10127 (Pièce 4 de la CRI, p. 76).

LA FOURNITURE D'AIDE MÉDICALE

Pour mieux comprendre la Première Nation lorsqu'elle affirme que les déductions de son compte d'intérêts étaient déplacées et en réalité illégales, il est nécessaire d'examiner la manière dont les soins médicaux étaient dispensés à la population de Roseau River et d'autres bandes – avant la signature du Traité 1, dans l'intervalle entre celui-ci et sa modification de 1875, et après la modification du traité, jusqu'en 1934 lorsque les déductions du compte d'intérêts de la Première Nation ont cessé.

Services médicaux avant 1871

La Commission ne dispose d'aucun élément de preuve que le Canada ait fourni des services médicaux avant 1870 aux Indiens de la grande région devenue le Manitoba et les Territoires du Nord-Ouest. À cette époque, le territoire était encore connu sous le nom de Terre de Rupert et comprenait le domaine de la Compagnie de la Baie d'Hudson. La compétence du Canada – et l'éventuelle responsabilité de fournir de l'aide médicale – ne s'était pas encore rendue aussi loin.

Quelques mois après l'entrée du Manitoba dans la Confédération en mai 1870 – et avant la négociation du Traité 1 – le Canada doit affronter une grave épidémie de variole qui « fait rage tout au long de l'été[102] », menaçant la vie d'un nombre important des habitants autochtones du territoire nouvellement acquis. Le lieutenant-gouverneur Archibald rencontre Henry Prince le 13 septembre 1870 pour demander un report des négociations de traité jusqu'à l'année suivante, incluant parmi les raisons de ce retard, la nécessité de disperser les Indiens pour diminuer le risque de propager l'infection[103]. Le mois suivant, le 24 octobre 1870, le secrétaire d'État aux provinces, Joseph Howe, demande à Archibald de prendre des mesures plus concrètes :

> [Traduction]
> La propagation de la variole chez les Indiens est grandement à déplorer et devrait, si possible, être empêchée ou atténuée par une vaccination générale. Vous porterez

102 W.J. Christie, chef facteur, responsable du District de la Saskatchewan et de la Compagnie de la Baie d'Hudson, à Adams G. Archibald, lieutenant-gouverneur, province du Manitoba, 13 avril 1871, Canada, Documents de session du Parlement, 1872, vol. 7, nº 22, p. 32 (Pièce 8 de la CRI, onglet 2).

103 « Notes of Interview between the Lieut. Governor of Manitoba and Henry Prince (Miskookeenu), Chief of the Salteaux [sic] & [illegible] at St. Peters Parish School », 13 septembre 1870, APM, MG 12 A1, RM 1–1, nº 22 (Documents de la CRI, p. 10).

votre attention sur cette question sans tarder et j'aimerais être informé dans quelle mesure et par quels moyens vous pouvez contrôler cette détestable maladie[104].

On peut voir d'après ces brefs extraits qu'avant la signature du traité, le Canada avait déjà pris certaines mesures pour veiller à la santé et au bien-être des Indiens dans l'ouest. En effet, dès 1869, le texte de loi au cœur de la présente enquête – l'article 8 de l'*Acte pourvoyant à l'émancipation graduelle des Sauvages, à la meilleure administration des affaires des Sauvages, et à l'extension des dispositions de l'acte trente-et-un Victoria, chapitre quarante-deux* – avait été adopté et est demeuré en substance inchangé dans les diverses versions de la *Loi sur les Indiens* pendant toute la période sur laquelle porte la revendication. Voici le texte de l'article 8 :

> **8.** Le surintendant-général des affaires des Sauvages pourra, – dans les cas où les personnes malades, infirmes, âgées et nécessiteuses ne sont pas soutenues par la nation, tribu ou peuplade à laquelle elles appartiennent, – prendre sur les fonds affectés à chaque nation, tribu ou peuplade une somme suffisante pour secourir ces personnes[105].

Selon Frances Foley Smith, recherchiste pour le Canada, il se peut que, lorsque le moment est venu de négocier le Traité 1, l'aide médicale ait été offerte « sans mention au traité » par souci de justice et d'équité pour les Indiens du Traité 1 et des autres traités à numéros conclus avec les peuples autochtones du centre et de l'est du Canada :

> [Traduction]
> Le gouvernement s'est engagé de façon répétée à traiter tous les Indiens du pays également. Au cours des négociations du Traité Un, le gouverneur Archibald a promis [que la Reine] « agira équitablement avec ceux du soleil couchant, tout comme elle fera avec ceux du soleil levant [...] elle n'en fera pas moins pour vous ». [...] [L]es bandes de l'est recevaient déjà une aide médicale importante au moment où le Traité Un a été signé, sans mention au traité. Toutefois, il s'agissait d'une politique reposant sur la capacité de payer[106].

104 Joseph Howe, secrétaire d'État aux provinces, à Adams G. Archibald, lieutenant-gouverneur, province du Manitoba, 24 octobre 1870, APM, MG 12 A1, RM 1–1, nº 55 (Documents de la CRI, p. 14–15).

105 *Acte pourvoyant à l'émancipation graduelle des Sauvages, à la meilleure administration des affaires des Sauvages, et à l'extension des dispositions de l'acte 31 Victoria, chapitre 42*, SC 1869, chapitre 6, article 8.

106 Frances Foley Smith, « Research Report on Roseau River Band Claim », 29 juillet 1982, p. 8–9 (Pièce 2 de la CRI).

Services médicaux de 1871 à 1875

Quelques mois après la signature du Traité 1, et compte tenu des plaintes répétées d'Archibald quant au fait que Wemyss Simpson négligeait ses responsabilités de commissaire aux Indiens, Howe fournit à Archibald 330 $ le 27 février 1872 pour les dépenses imprévues pouvant être engagées afin d'aider les Indiens nécessiteux au cours de l'hiver 1871–1872 :

> [Traduction]
> Vous appliquerez cet argent au soulagement des Indiens âgés, pauvres ou malades pouvant avoir besoin d'aide au cours de l'hiver. Le gouvernement canadien a pour politique de ne pas encourager l'indigence mais plutôt la débrouillardise chez les Indiens et, à l'avenir, la plus grande partie de ces fonds sera consacrée à essayer de les inciter à faire des efforts et à rechercher en permanence à améliorer leur sort[107].

Néanmoins, sept mois plus tard, le 6 septembre 1872, alors qu'il reçoit une délégation des « bandes de Pembina » qui cherchent à faire appliquer ce qu'ils croient être les modalités du Traité 1, l'agent des Indiens Molyneux St. John, comme nous l'avons vu, prévient les Indiens qu'ils « doivent prendre soin de leurs propres malades[108]. » Au cours des mois qui suivent, la demande du rév. Henry Cochrane en vue d'obtenir « de l'aide médicale pour les indigents[109] » et l'affidavit de Prince que lui remet le député fédéral John Schultz, dans lequel la bande réclame « de l'aide médicale » comme promesse du traité[110], incitent Howe le 8 février 1873 à demander de l'information sur « d'éventuelles promesses » faites aux Indiens au cours de la négociation du Traité 1[111]. Le 1er mars 1873 – à peine cinq jours après avoir signalé le conseil donné aux bandes de Pembina au mois de septembre précédent qu'elles devaient s'occuper de leurs malades – St. John répond à Howe qu'il ne se souvient pas d'une promesse d'aide médicale faite à

107 Joseph Howe, secrétaire d'État aux provinces, à Adams G. Archibald, lieutenant-gouverneur, province du Manitoba, 27 février 1872, AN, RG 10, vol. 4376, nº 913, ruban C7404 (Documents de la CRI, p. 76–77).

108 Molyneux St. John, agent des Indiens, à William Spragge, surintendant adjoint des Affaires indiennes, 24 février 1873, Rapport annuel des Affaires indiennes pour l'année terminée le 30 juin 1872, Canada, Parlement, Documents de la session, nº 23 (1873), p. 12 (Documents de la CRI, p. 88 et 105).

109 Henry Cochrane, archidiacre, réserve de St. Peter, à un destinataire inconnu, 20 octobre 1872, AN, RG 10, vol. 3582, dossier 930, ruban C-10102 (Documents de la CRI, p. 93–94).

110 John Schultz, député fédéral, à William Spragge, surintendant adjoint des Affaires indiennes, 4 janvier 1873, Rapport annuel des Affaires indiennes pour l'année terminée le 30 juin 1872, Canada, Parlement, Documents de la session, nº 23 (1873), p. 8 (Documents de la CRI, p. 99).

111 Joseph Howe, secrétaire d'État aux provinces, à Wemyss Simpson, commissaire aux Indiens, 8 février 1873, AN, RG 10, vol. 4382, article 309, ruban C7407 (Documents de la CRI, p. 100–101).

l'occasion du traité et qu'il n'avait « jamais entendu parler de cette question avant de recevoir votre lettre[112]. »

Quelque deux semaines plus tard, le surintendant adjoint William Spragge fait connaître le 14 mars 1873 sa proposition « d'étendre au Manitoba et aux Territoires du Nord-Ouest le régime consistant à fournir des traitements médicaux à la population indienne, lequel, dans les provinces de l'Ontario et du Québec s'est avéré d'une grande valeur et a eu des conséquences aussi satisfaisantes[113]. » Toutefois, Smith fait observer que l'on sait peu de chose sur le système dont parle Spragge :

> [Traduction]
> Malgré des recherches approfondies, on n'a pu trouver de mention précise, dans les premières décennies ayant suivi la Confédération, concernant un régime gouvernemental « consistant à fournir des traitements médicaux à la population indienne » dans les provinces de l'Ontario et du Québec.
>
> Cependant, dans son rapport pour l'année terminée le 30 juin 1872, Howe fait tout de même un peu de lumière sur la question lorsqu'il fait remarquer :
>
> > Dans ces provinces (Ontario et Québec) nombre des bandes [...] possèdent leurs propres agents, médecins et enseignants. [...]
>
> L'examen des états financiers de la Direction des affaires indiennes pour l'année terminée le 30 juin 1872 révèle un nombre significatif de cas où le coût des médicaments, des salaires des médecins, « des commodités médicales », etc. était imputé aux comptes de bandes individuelles.
>
> Il est en outre intéressant de remarquer que des dépenses similaires étaient prélevée du fonds de gestion des terres indiennes. (Un fonds administratif composé de 10 % des ventes de terres indiennes.)
>
> Au Bas-Canada (Québec), les dépenses enregistrées en 1872 pour les médicaments, les salaires des médecins, etc., sont débitées du fonds indien du Bas-Canada. (Les origines de ce fonds en fiducie riche d'un capital important sont peu claires. Ce qui est clair toutefois, c'est qu'il s'agissait d'un « fonds en fiducie » qui appartenait « exclusivement aux Indiens et servait au profit des Indiens du Québec. » Il était complété chaque année par des crédits parlementaires, comme l'étaient le fonds de gestion des terres indiennes et bon nombre d'autres fonds indiens.) Dans les années subséquentes, il se produit aussi des débits dans les comptes de bandes individuelles du Québec. (Par exemple, voir dossier B, rapport annuel de 1873.)

112 Molyneux St. John, agent des Indiens, à Joseph Howe, secrétaire d'État aux provinces, 1er mars 1873, Rapport annuel des Affaires indiennes pour l'année terminée le 30 juin 1872, Canada, Parlement, Documents de la session, nº 23 (1873), p. 9 (Documents de la CRI, p. 108).

113 William Spragge, surintendant adjoint des Affaires indiennes, à Joseph Howe, secrétaire d'État aux provinces, 14 mars 1873, Rapport annuel des Affaires indiennes pour l'année terminée le 30 juin 1872, Canada, Parlement, Documents de la session, nº 23 (1873), p. 6 (Documents de la CRI, p. 112).

Quant au reste du pays, les déboursés pour les médicaments, les médecins, etc., semblent avoir été faits du « fonds indien » respectif de chaque province ou territoire. [Le surintendant général adjoint] Lawrence Vankoughnet explique dans son rapport annuel pour 1876 que :

> Les fonds utilisés aux Affaires indiennes, dans les provinces de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick, de l'Île-du-Prince-Édouard, de la Colombie-Britannique, du Manitoba et des Territoires du Nord-Ouest viennent de crédits parlementaires, à l'exception de certaines sommes peu importantes, dans le cas de certaines de ces provinces, qui se sont accumulées de la vente ou la location de petites bandes de terre, ou des droits de coupe. (Rapport annuel de 1876, p. 4.)

Bien que les sommes de ces ventes étaient peut-être peu importantes, il est intéressant de remarquer que certaines de ces sommes étaient déposées au crédit des fonds indiens (voir par exemple le « tableau F », dossier E(3), rapport annuel de 1873; fonds indien du Nouveau-Brunswick, dossier D, p. 68, 30 juin 1875; dossier C(2) 30 juin 1876)[114].

Selon les documents pour l'année terminée le 30 juin 1872, il semble que, même si le gouvernement fédéral assumait la responsabilité de veiller aux besoins médicaux des Indiens, il traitait ces besoins comme des « imprévus », au cas par cas, lorsqu'ils survenaient. Il est révélateur de voir que ces documents s'intitulaient « État des paiements spéciaux, des dépenses imprévues et accessoires par la Direction des affaires indiennes, ministère du Secrétariat d'État aux provinces ».

À l'été 1873, Spragge envoie ses instructions au commissaire aux Indiens Provencher en fonction des recommandations exprimées par St. John à la suite des promesses faites par Archibald et Simpson. Comme nous l'avons vu, ces instructions comprennent la mention voulant que « des médicaments seront fournis pour les malades[115] », ce que commente la Première Nation dans son mémoire initial de revendication :

114 Frances Foley Smith, « Research Report on Roseau River Band Claim », 29 juillet 1982, p. 39–40 (Pièce 2 de la CRI) soulignement dans l'original; dossier C, « Statement of Special Payments, Contingent and Incidental Expenditures by the Indian Branch, Department of the Secretary of State for Provinces, during the year ending 30th June, 1872, out of Upper Canada Funds », dossier E, « Statement of Special Payments, Contingent and Incidental Expenditures by the Indian Branch, Department of the Secretary of State for Provinces, during the year ending 30th June, 1872, out of Nova Scotia Funds », dossier E(1), « Statement of Special Payments, Contingent and Incidental Expenditures by the Indian Branch, Department of the Secretary of State for Provinces, during the year ending 30th June, 1872, out of New Brunswick Funds », Rapport annuel des Affaires indiennes pour l'année terminée le 30 juin 1872, Canada, Parlement, Documents de la session, nº 23 (1873), p. 46–47, 50 et 51 respectivement (Documents de la CRI, p. 114–115, 117 et 116)

115 William Spragge, surintendant général adjoint des Affaires indiennes, à J.A.N. Provencher, commissaire aux Indiens, 18 juillet 1873, AN, RG 10, vol. 4384, nº 747, ruban C7468 (Documents de la CRI, p. 124).

[Traduction]

Par suite des instructions données par Spragge en juillet 1873, au cours de l'exercice allant du 1er juillet 1873 au 30 juin 1874, les dossiers du Ministère pour le bureau du surintendant du Manitoba et des Territoires du Nord-Ouest montrent une dépense de 71 $ payée à A. Jackes, médecin. L'année suivante, une somme de 227 $ est dépensée par le Ministère pour des services médicaux et des médicaments au Manitoba et dans les Territoires du Nord-Ouest. Au cours de la même année (1er juillet 1874 au 30 juin 1875), le rapport de Provencher révèle qu'il a envoyé un médecin dans la réserve de St. Peter, et qu'il en aurait envoyé un à Fort Alexander, s'il avait entendu parler avant de l'épidémie de rougeole. [Frances Foley Smith indique que le chiffre était de 527,99 $ pour 1875–1876[116].]

Il importe de remarquer que ces dépenses ont été engagées *avant* la « révision » du Traité Un en 1875. (Elle a eu lieu surtout en août et septembre 1875, et n'a été acceptée par la dernière bande qu'en 1876.) Nous voyons donc que le Ministère reconnaissait son obligation de fournir des soins médicaux et *a pris ces mesures* avant que la question des promesses extérieures soit réglée en 1875[117].

Cependant, même si la Commission partage l'opinion de la Première Nation selon laquelle le Canada a fourni des soins médicaux *entre* la signature du Traité 1 en 1871 et sa modification en 1875, il semble aussi que des services médicaux aient été dispensés même *avant* le Traité 1 au Manitoba comme ailleurs au Canada.

Pour sa part, le Canada ne considère pas que la directive de Spragge à Provencher en 1873 ait finalement réglé la question de l'aide médicale. En mars 1874, le comité des commissaires aux Indiens, créé pour trouver une solution au problème plus général des promesses extérieures, recommande que, entre autres choses, « [u]n approvisionnement de remèdes simples [soit fourni] pour chaque réserve, et placé sous la garde d'une personne convenable[118]. » En définitive, comme nous l'avons vu, les recommandations du comité ne sont pas adoptées et, le 22 avril 1875 – à peine cinq jours avant de remettre sa propre recommandation ayant servi de fondement aux modifications des Traités 1 et 2 – le ministre de l'Intérieur, David Laird, débloque immédiatement 500 $ pour les « imprévus », y compris l'aide médicale, rappelant de manière frappante les instructions données par Howe à Archibald trois ans auparavant :

116 Frances Foley Smith, « Research Report on Roseau River Band Claim », 29 juillet 1982, p. 36 (Pièce 2 de la CRI).

117 Roger Townshend, « Roseau River Indian Band Claim for Compensation arising from Management of Band Funds, Specifically, Band Funds Used to Pay for Medical Care 1909–1934 », septembre 1981, p. 6 (Pièce 1 de la CRI). Italiques dans l'original.

118 Procès-verbal d'une réunion du comité des commissaires aux Indiens, 13 mars 1874, AN, RG 10, vol. 3608, dossier 3117, ruban C-10105 (Documents de la CRI, p. 138).

[Traduction]

Une somme de 500 $ sera mise à votre disposition pour les dépenses (de nature purement imprévues) auxquelles vous pourrez être appelés à faire face : il doit être clairement entendu, toutefois, que cette somme ne doit pas servir au paiement des comptes pour les articles énumérés ci-dessus.

Vous ferez rapport des dépenses chaque trimestre, et prendrez soin de toujours demander une somme additionnelle avant que celle que vous avez en main soit épuisée. Nous considérons que 2 000 $ par année suffiront amplement à couvrir toutes les dépenses imprévues possibles et vous [illisible] à ne pas dépenser plus de 500 $ par trimestre sans avoir auparavant obtenu l'autorisation de le faire. Avec les fonds ainsi mis à votre disposition, vous offrirez, lorsque nécessaire, de l'aide aux Indiens indigents, malades ou âgés, vous payerez chaque petite gratification que vous pourrez être appelés à donner de temps à autres, et vous ferez tout autre paiement n'ayant pas à être soumis pour approbation à l'administration centrale[119].

Services médicaux après la modification du Traité 1 en 1875

Après que le traité eut été modifié à la fin de l'été 1875, Provencher signale le « sentiment général de satisfaction et de contentement » qui s'est installé dans les rapports entre les Indiens et le gouvernement. Il souligne l'importance de la modification, émettant l'hypothèse que les mauvais sentiments soutenus auraient pu affecter « l'avancement du pays » et conduire à une diminution de l'immigration, « à laquelle on attache tant d'importance. » Pour éviter à l'avenir les plaintes et les problèmes, il « autorise certaines dépenses auxquelles le gouvernement n'est pas strictement tenu, mais qui sont rendues nécessaires par les appréhensions déjà mentionnées[120]. » Selon Frances Foley Smith, « [b]ien qu'il [Provencher] n'ait pas détaillé ces dépenses à l'époque, son compte rendu pour les dispositions du Traité Un en 1876 comprenait des paiements pour les ' services du Dr Lynch ' et pour des 'soins médicaux'[121]. » Provencher fait remarquer qu'il n'y a pas « de tarif normal concernant le paiement des hommes de médecine », mais il ne considère pas les honoraires demandés par Lynch au gouvernement comme excessifs à 25 $ par jour « alors que plus de trente maisons sont visitées, plus de cinquante personnes sont examinées et vingt ordonnances sont rédigées[122]. »

119 David Laird, ministre de l'Intérieur, à un destinataire inconnu, 22 avril 1875 (Documents de la CRI, p. 147).

120 J.A.N. Provencher, commissaire aux Indiens, au surintendant général des Affaires indiennes, le 30 octobre 1875, Rapport annuel des Affaires indiennes, 1875, p. 32 (Documents de la CRI, p. 178).

121 Frances Foley Smith, « Research Report on Roseau River Band Claim », 29 juillet 1982, p. 36 (Pièce 2 de la CRI); J.A.N. Provencher, surintendant par intérim, à un destinataire inconnu, 16 juin 1876, AN, RG 10, vol. 3634, dossier 6435 (Documents de la CRI, p. 188–189).

122 J.A.N. Provencher, surintendant par intérim, à un destinataire inconnu, 16 juin 1876, AN, RG 10, vol. 3634, dossier 6435 (Documents de la CRI, p. 192).

À l'automne 1876, une autre épidémie de variole éclate, faisant des centaines de victimes parmi les Indiens résidant sur la rive ouest du lac Winnipeg. Provencher rapporte que, n'eut été des mesures immédiates prises par le gouvernement pour mettre en place des quarantaines et donner de l'aide médicale, le bilan se serait élevé dans les milliers. Il ajoute que, « [b]ien que la plus grande économie a été observée dans les mesures prises lors de cette urgence, des dépenses imprévues ont dû être effectuées, exacerbées davantage par les distances sur lesquelles les denrées devaient être transportées au cours de l'hiver, par les difficultés de communications qui ne permettaient pas une vérification immédiate des rapports diffusés, et par l'absolue nécessité de ne pas se laisser dépasser par les exigences de l'affaire, puisque les vies de centaines de personnes dépendaient du fait que l'on prenne les mesure appropriées immédiatement[123].

Pendant l'hiver 1876–1877, l'agent des Indiens H. Martineau organise la vaccination des Indiens de la réserve de Roseau River qui ne l'avaient pas été avec le reste de la bande en 1875. Dans son rapport à Provencher le 26 février 1877, il demande qu'une « aide sous forme de provisions » soit fournie à quelque 35 membres de la bande qui sont « des gens invalides et vieux, affaiblis par leur âge avancé et leur mauvaise santé[124]. » Même si Martineau, dans sa lettre, ne demande pas expressément de l'aide médicale, Provencher fait savoir au ministre de l'Intérieur que des « provisions, des munitions et des médicaments » avaient été envoyés à Roseau River en réponse à la demande de Martineau[125]. Tout de même, malgré la fourniture de ces médicaments, il semble d'après un rapport du missionnaire John Scott que les membres de la bande n'aient pas encore reçu les services réguliers d'un médecin :

> [Traduction]
>
> Une chose que je ne dois pas oublier de mentionner, c'est la grande nécessité d'une maison ou d'un lieu où les Indiens aveugles, malades et infirmes peuvent être soignés. Les malades peuvent rarement obtenir les choses dont ils ont besoin. Ils n'ont pas de médecin pour les visiter et lorsqu'ils tombent malades, leur cas est

123 J.A.N. Provencher, surintendant des Indiens par intérim, au surintendant général des Affaires indiennes, 1er février 1877 (*Enquête sur la revendication de la Première Nation de Long Plain, perte d'usage*, Documents de la CRI, p. 407).

124 H. Martineau, agent des Indiens, à J.A.N. Provencher, surintendant des Indiens par intérim, 26 février 1877, AN, RG 10, vol. 3643, dossier 7777, ruban C-10113 (Documents de la CRI, p. 195–198).

125 J.A.N. Provencher, surintendant des Indiens par intérim, au ministre de l'Intérieur, 26 février 1877, AN, RG 10, vol. 3643, ruban C-10113 (Documents de la CRI, p. 195–198).

souvent sans espoir par manque d'attention, de nourriture et d'aide. J'espère que le gouvernement leur accordera toute sa considération[126].

Provencher, dans son nouveau rôle de surintendant par intérim au bureau du Manitoba, convient, dans une lettre du 17 novembre 1877 au ministre de l'Intérieur, que les Indiens du Manitoba ont besoin d'un système plus officiel d'aide médicale :

[Traduction]

Il y a maintenant, dans le territoire de notre surintendance, tellement d'Indiens incapables de gagner leur vie en raison de la maladie, de la vieillesse ou d'infirmité, et sans parents pour prendre soin d'eux, que je crois qu'il est nécessaire que le gouvernement prévoie pour eux un quelconque régime permanent de soins.

Ces personnes peuvent difficilement être admises dans les hôpitaux actuels, parce que le système en vigueur dans ces établissement ne pourrait les accommoder convenablement, et parce qu'ils seraient une source insupportable d'ennuis pour les autres patients; de plus, on considère que votre ministère est l'unique responsable de l'entretien des Indiens et de toutes les dépenses qui se rattachent à eux.

J'ai des raisons de croire que si votre ministère pouvait fournir une bâtisse de caractère modeste, avec la quantité de provisions qui doit, de toute façon, être fournie aux Indiens pauvres, malades et nécessiteux, on pourrait trouver des gens pour assurer les soins nécessaires sans autre dépense.

J'ai l'honneur de recommander cette proposition à votre considération favorable, car, selon moi, il ne s'agit pas seulement d'une question administrative ou politique ordinaire, mais plutôt d'une question humanitaire[127].

Il est à remarquer que le Dr Daniel Hagerty a aussi été nommé en 1877 pour mettre en application un programme complet de vaccination des Indiens des Territoires du Nord-Ouest pour empêcher la propagation de la variole[128].

Cependant, d'après le dossier rassemblé pour la présente enquête, il semble clair que, vers la fin des années 1880, les Indiens de l'agence de Roseau River et d'autres agences du Manitoba ne recevaient toujours pas de visites médicales régulières. En 1887, l'agent des Indiens à Clandeboye au Manitoba fait savoir à E. McColl, inspecteur des agences indiennes pour le

126 John Scott, missionnaire presbytérien, à un destinataire inconnu, 27 mars 1877, MAINC, dossier du CRHT, Traité 1, RI 2 de Roseau River (Documents de la CRI, p. 199–202)

127 J.A.N. Provencher, surintendant par intérim, bureau du Manitoba, au ministre de l'Intérieur, le 17 novembre 1877, AN, RG 10, vol. 3655, dossier [8957], ruban C-10114 (Documents de la CRI, p. 211–214)

128 Frances Foley Smith, « Research Report on Roseau River Band Claim », 29 juillet 1982, p. 57 (Pièce 2 de la CRI). Même si Mme Smith ne donne pas de source primaire à l'appui de cette affirmation, la Commission peut en confirmer l'exactitude. J. Vankoughnet, SGAAI, à David Mills, surintendant général, 31 décembre 1877, « Rapport du surintendant général des Affaires indiennes », dans *Rapport annuel du ministère de l'Intérieur pour l'année terminée le 30 juin 1877*, p. 14.

Manitoba, que « le taux de décès dans les bandes n'est pas plus élevé qu'il était il y a des années de cela et, maintenant, *lorsque le besoin se fait sentir, un homme de médecine leur est envoyé*[129]. » Deux ans plus tard, en 1889, l'agent des Indiens Francis Ogletree de l'agence de Portage la Prairie explique à McColl pourquoi il ne s'est pas conformé à l'exigence du ministère de vacciner les Indiens de son agence :

> [Traduction]
> [E]n réponse, je me permet de vous informer des motifs pour lesquels je n'ai pas exécuté les instructions contenues dans la circulaire précitée :
>
> Premièrement, les Indiens non vaccinés s'opposaient tellement à la tâche accomplie sur eux qu'il y a eu [illisible].
>
> Deuxièmement, le taux de natalité est si faible dans les bandes que je n'ai pas estimé souhaitable d'engager la dépense de recommander qu'un médecin soit envoyé alors qu'il y a si peu d'enfants à vacciner et à moins que l'on procède à la vaccination au moment du paiement, il sera impossible même de rassembler les Indiens à un autre moment[130].

Ogletree avise McColl que 232 Indiens de son agence avaient été vaccinés en 1885 et 1886, dont trois membres de la bande de Roseau River. Il ajoute que « comme il est considéré comme souhaitable de faire la vaccination tous les sept ans et que cela fait maintenant près de sept ans que les Indiens de mon agence ont été vaccinés, et si le ministère estime approprié de me donner pour directive de veiller à ce que l'opération de vaccination de tous les Indiens se trouvant dans les limites de mon agence soit effectuée, je ferai tout en mon pouvoir pour le faire faire, mais si ce n'est pas fait au moment du paiement des annuités, il sera inutile de dépenser de l'argent pour envoyer un médecin, car très peu d'entre eux se trouvent dans les réserves en d'autres temps[131]. » Néanmoins, la correspondance d'Ogletree et celle de son collègue de Clandeboye montrent que, même si des médecins pouvaient être disponibles lorsque la situation l'exigeait, ils ne faisaient pas de visites régulières des réserves et certaines de leurs tâches habituelles, comme les vaccinations, étaient couramment accomplies par les agents. De plus, quelques documents donnent des aperçus des demandes faites par divers agents des Indiens au Manitoba et ailleurs pour obtenir de l'aide médicale pour les

129 Agent des Indiens, Clandeboye, Manitoba, à E. McColl, inspecteur des agences indiennes, bureau du Manitoba, 10 février 1887, AN, RG 10, vol. 3771, dossier 34660-1 (Documents de la CRI, p. 224) [italiques ajoutés].

130 Francis Ogletree, agent des Indiens, à E. McColl, inspecteur des agences indiennes, bureau du Manitoba, 14 novembre 1889, AN, RG 10, vol. 3851, dossier 76261-4, ruban C-10150 (Documents de la CRI, p. 227–228).

131 Francis Ogletree, agent des Indiens, à E. McColl, inspecteur des agences indiennes, bureau du Manitoba, 14 novembre 1889, AN, RG 10, vol. 3851, dossier 76261-4, ruban C-10150 (Documents de la CRI, p. 229).

Indiens dans le besoin[132], l'approbation étant accordée dans un cas en Ontario pour qu'on demande à la bande de rembourser les frais de l'aide[133].

En 1892, McColl avise le surintendant général adjoint Vankoughnet que certaines bandes du Manitoba insistent pour obtenir les services d'un médecin :

> [Traduction]
>
> MM. Martineau et MacKay m'ont tous les deux indiqué officieusement que les Indiens leur avaient parlé de la nécessité qu'un médecin leur soit envoyé pour donner des ordonnances aux malades. Il ne fait aucun doute que ces Indiens ont tout aussi besoin de traitements médicaux que ceux qui bénéficient des services de ces fonctionnaires.
>
> Il me semble qu'on pourrait trouver une façon de fournir aux Indiens de Messieurs Ogletree, MacKay, Reader et Martineau les services médicaux requis pour moins cher qu'en payant les dix dollars par jour plus les frais de déplacement. Il serait moins dispendieux de hausser le salaire du Dr Orton à un montant proportionné à ses services et de lui demander de faire des visites annuelles au plus grand nombre de réserves possibles pendant l'année, et à ce moment, seules ses dépenses de voyages dépassant son salaire auraient à être payées, alors qu'au terme du présent régime, les dix dollars par jour s'élèveront à une somme considérable dépassant le double de son salaire actuel s'il rend visite annuellement aux Indiens précités, lesquels je présume ont besoin de ses services tout autant que ceux qu'il visite fréquemment[134].

Dans une note en marge de la lettre de McColl, Vankoughnet fait observer que le ministère devrait envisager différents arrangements pour ces agences, y compris celle de Francis Ogletree, l'agent des Indiens responsable de la bande de Roseau River :

---

132 Thomas Boshi, chef, à R. Donnelly, agent des Indiens, Port Arthur, novembre 1886, AN, RG 10, vol. 2559, dossier 72642, ruban C-10104 (Pièce 4 de la CRI, p. 47); R. Donnelly, agent des Indiens, Port Arthur, au surintendant général des Affaires indiennes, 15 novembre 1886, AN, RG 10, vol. 2559, dossier 72642, ruban C-10104 (Pièce 4 de la CRI, p. 48); résolution du conseil des Chippewas de Walpole Island, 4 mars 1887, AN, RG 10, vol. 2572, dossier 75238, ruban C-11210 (Pièce 4 de la CRI, p. 49); chefs, village indien de St. Francis, au surintendant général des Affaires indiennes, le 28 février 1890, AN, RG 10, vol. 2501, dossier 103957, ruban C-11230 (Pièce 4 de la CRI, p. 50); chefs, village indien de St. Francis, au surintendant général des Affaires indiennes, 28 février 1890, AN, RG 10, vol. 2501, dossier 103957, ruban C-11230 (Pièce 4 de la CRI, p. 51); J.W. Jermyn, agent des Indiens, à Lawrence Vankoughnet, surintendant général adjoint des Affaires indiennes, 16 mai 1890, AN, RG 10, vol. 2516, dossier 106266, ruban C-11252 (Documents de la CRI, p. 52); T. Walton, agent des Indiens, à Lawrence Vankoughnet, surintendant général adjoint des Affaires indiennes, 28 juin 1890, AN, RG 10, vol. 2524, dossier 107480, ruban C-11255 (Documents de la CRI, p. 53).

133 R. Donnelly, agent des Indiens, Port Arthur, au surintendant général des Affaires indiennes, le 15 novembre 1886, AN, RG 10, vol. 2559, dossier 72642, ruban C-10104 (Pièce 4 de la CRI, p. 48).

134 E. McColl, inspecteur des agences indiennes, bureau du Manitoba, à Lawrence Vankoughnet, surintendant général adjoint des Affaires indiennes, 14 novembre 1889, AN, RG 10, vol. 3851, dossier 76261–4 (Documents de la CRI, p. 230–231). Le deuxième paragraphe de cette citation est tiré d'une page supplémentaire du document que les parties n'ont pas produit en preuve, mais que la Commission a examinée dans la présente enquête.

[Traduction]
[...] si on devait à nouveau avoir recours au Dr Orton pour visiter des Indiens à l'extérieur de son district, il faudrait auparavant prendre les dispositions qui conviennent pour que son associé s'occupe des Indiens de l'autre section sans frais additionnels. Entre temps, il conviendrait de vérifier et de signaler si des médecins vivant plus près des réserves des agences de Messieurs Ogletree, Martineau et McKay ne pourraient pas être embauchés à moindre frais et de manière plus avantageuse pour les Indiens et visiter ces derniers au besoin ou faire des visites annuelles dans la réserve, par rapport aux visites annuelles du Dr Orton[155].

Il est clair que, dès 1889, des dispositions avaient été prises pour que le Dr Orton fasse des visites occasionnelles aux réserves, mais les bandes et leurs agents ne croyaient pas que ce service était suffisant. Le dossier ne révèle pas, cependant, avec quels comptes les services en question étaient payés.

Orton visite les réserves de Roseau River avec McColl en 1892 et, comme Ogletree dans les années précédentes, rencontre de la résistance au souhait du gouvernement de faire vacciner les membres de la bande :

[Traduction]
Ma visite pour faire l'inspection médicale des réserves de l'agence de M. Angus McKay m'ayant empêché d'aller vacciner les Indiens de la réserve de Roseau lors du paiement des annuités, tel que demandé par le ministère, et ayant appris que les Indiens des rapides avaient refusé catégoriquement d'être vaccinés par M. l'agent Ogletree, ainsi que nombre de ceux qu'il avait vaccinés à l'embouchure de la rivière s'étaient affaiblis, j'ai décidé qu'il était de mon devoir de visiter la réserve en compagnie de M. l'inspecteur McColl et de faire de mon mieux pour les vacciner tous. À la partie de la réserve située à l'embouchure de la rivière, j'ai constaté que seulement un ou deux de tous ceux que M. Ogletree avait vaccinés s'étaient rétablis, et j'ai donc vacciné tous ceux que nous avons pu trouver, 27 en tout. J'ai aussi prescrit et mélangé des médicaments pour un certain nombre de malades, à leur grande satisfaction. Nous sommes alors partis pour la réserve des rapides, en aval de la rivière Roseau, à quelque 30 milles. Nous n'en avons trouvé que quelques-uns dans la réserve, nombre d'entre eux étaient partis cueillir de la racine de gingembre. Malgré tous mes efforts de persuasion et l'aide de M. McColl, les Indiens présents dans la réserve ont refusé catégoriquement d'être vaccinés. Le chef avait adopté une position ferme sur la question et, curieusement, ils confondaient la vaccination et certains projets du ministère de retirer l'approvisionnement en aliments au moment du traité et certaines demandes qu'ils ont présentées en vue d'avoir du matériel [illisible] en

155 E. McColl, inspecteur des agences indiennes, bureau du Manitoba, à Lawrence Vankoughnet, surintendant général adjoint des Affaires indiennes, 14 novembre 1889, AN, RG 10, vol. 3851, dossier 76261–4 (Documents de la CRI, p. 231).

disant qu'on n'avait pas tenu parole à leur endroit et qu'ils préféraient mourir de la variole que d'être laissés sans moyens de subsistance et de mourir de faim[136].

Dix ans plus tard, lors d'une rencontre tenue en décembre 1902 avec les membres de la bande de Roseau River, le commissaire aux Indiens David Laird les encourage à céder une partie de la réserve pour qu'ils puissent disposer de fonds pour acquérir des chevaux, des outils aratoires, de la nourriture et d'autres choses pour les « aider à vivre ». Au cours de cette rencontre, Laird découvre que la bande était insatisfaite des services médicaux qu'elle reçoit. Le principal sujet de plainte semble venir du fait que, même si le médecin désigné est « bon » et vit près de la réserve, il ne les visite pas lorsque les membres de la bande en font la demande parce que l'agent des Indiens ne l'autorise pas à le faire[137]. Lorsque Laird demande à S.R. Marlatt, l'inspecteur des agences indiennes, dans une lettre du 24 décembre 1902, de déterminer pourquoi le médecin ne s'occupe pas des Indiens malades[138], Marlatt répond le 26 décembre 1902 :

[Traduction]

Concernant le fait que le médecin ne s'occupe pas des Indiens malades, il reçoit 80 $ par année pour s'occuper des deux réserves, pour cette somme il ne les visite pas chaque fois qu'ils peuvent en faire la demande, à moins d'être payé en sus, il reçoit tous les patients à son bureau, qui n'est qu'à cinq milles de la réserve principale, il visite également les réserves lorsqu'il est dans les environs, il est très gentil avec eux et je n'ai pas reçu de plainte des Indiens pour manque d'attention, dans les cas où il s'attend à être payé en sus, je lui ai demandé de ne pas y aller, à moins d'une directive de M. Ginn, et M. Ginn a pour instruction d'envoyer le médecin lorsqu'il l'estime nécessaire.

J'aimerais dire en faveur du docteur qu'il en a fait beaucoup pour les Indiens compte tenu de la rémunération qu'il touche, il a eu plusieurs cas de chirurgie grave, et il a réussi à les traiter, le conseiller Seenee a oublié de vous dire que le médecin les a sortis, lui et son fils, de la fièvre typhoïde il y a un peu plus d'un an, les visitant presque tous les jours pendant trois semaines[139].

136 Journal et rapport de la visite du Dr George Orton aux réserves de Roseau River, 24 au 28 septembre 1892, AN, RG 10, vol. 3851, dossier 76261–4 (Documents de la CRI, p. 232–234).

137 Entretien de David Laird, commissaire aux Indiens, avec les conseillers Seenee (Cyril) et Szhawisgookesick (Martin Adam) de la bande de Roseau River, 23 décembre 1902, AN, RG 10, vol. 3565, dossier 82, partie 29, ruban C-10100 (Pièce 4 de la CRI, p. 62–63).

138 David Laird, commissaire aux Indiens, à S.R. Marlatt, inspecteur des agences indiennes, 24 décembre 1902, AN, RG 10, vol. 3565, dossier 82, parties 29, ruban C-10100 (Pièce 4 de la CRI, p. 65).

139 S.R. Marlatt, inspecteur des agences indiennes, à David Laird, commissaire aux Indiens, 26 décembre 1902, AN, RG 10, vol. 3565, dossier 82, partie 29, ruban C-10100 (Pièce 4 de la CRI, p. 67).

Finalement, à peine un mois plus tard, le 30 janvier 1903, la bande cède une partie de la réserve.

Dans les années suivant la cession, le produit de la vente des terres cédées est reçu par les Affaires indiennes et déposé au crédit de la bande. Comme la firme Public History Inc. le fait remarquer dans son rapport établi aux fins de la présente enquête, avant 1906 le produit est parfois déposé en fiducie au compte de capital de la bande et, d'autres fois, partagé entre les comptes en fiducie de capital et d'intérêts[140]. Toutefois, le surintendant général Frank Oliver fait observer en 1906 que, pendant les négociations de cession, on avait laissé entendre à la bande qu'un « montant considérable d'intérêt [serait] disponible pour distribution », et il est donc devenu nécessaire de déposer tous les revenus d'intérêt dans le compte d'intérêts de la bande :

> [Traduction]
> Cette affirmation a été faite sans savoir que les Affaires indiennes ont depuis de nombreuses années capitalisé les intérêts sur ces paiements différés de même que sur le principal. Cette pratique a sans aucun doute été adoptée dans ce qui été considéré comme l'intérêt supérieur des Indiens car cela aurait tendance à leur constituer un fonds en capital et rendrait inutile la distribution de sommes relativement importante d'intérêts qui, on l'a constaté, ne présentait pas d'avantage particulier, et, à certains égards, avait un effet carrément négatif pour le bien-être des Indiens. Par ailleurs, la constitution d'un capital pouvant, de temps à autres, servir à des améliorations permanentes dans les réserves, protégerait mieux les intérêts des bénéficiaires de ce fonds. [...] Le ministère se retrouve maintenant en position de ne pouvoir respecter la déclaration faite à l'époque de la cession et les Indiens de la bande de Rosseau [sic] River sont, en conséquence, insatisfaits et menacent de reprendre possession des terres, qui ont été vendues, à moins que les paiements prévus d'intérêts ne leurs soient versés. En pareille circonstance, et comme il semble avisé de garder la confiance de ces Indiens, le soussigné recommande qu'une avance de 2 000 $ par année, pour les trois prochaines années, soit répartie entre ces Indiens la première semaine d'avril, conformément à la déclaration faite de bonne foi par le fonctionnaire qui a consigné la cession, et que, comme l'intérêt normal sur le capital investi selon l'usage normal du ministère ne suffira pas à produire une somme suffisante pour rembourser cette avance, que dans ce cas seulement une répartition devrait être faite entre les sommes reçues en principal et intérêt sur les paiements des terres et que l'intérêt devrait être ajouté au compte ordinaire d'intérêts ou au compte courant. Comme le montant total des transactions foncières s'élève à 82 000 $, et que le solde au compte

140 Public History Inc., « Roseau River First Nation Medical Aid Claim, 1902–1945: Historic Report », 12 mai 1998, p. 9 (Pièce 4 de la CRI).

est présentement de 4 177,94 $, il semblerait que l'arrangement proposé peut être mis en place[141].

On trouve à l'annexe B du rapport un relevé complet du compte d'intérêts de la bande de 1902 à 1945 sous forme de tableau. On y constate que les revenus du compte d'intérêts de la bande étaient relativement minces en 1906–1907 et au cours des années fiscales antérieures, mais ont augmenté brusquement en 1907–1908 et, à quelques exceptions près, sont demeurés élevés pour les années visées jusqu'en 1944–1945. Pour reprendre le texte de Public History Inc., ces données démontrent « l'effet spectaculaire que les recettes des ventes de terres ont eu sur le compte[142]. » Ce qui importe davantage aux fins de la présente enquête, toutefois, c'est que le gouvernement fédéral a commencé à faire des déductions de ce compte pour l'aide médicale en 1909–1910 et, à l'exception de quatre années – 1915–1916, 1916–1917, 1920–1921 et 1929–1930 – les a continuées jusqu'en 1933–1934. D'après les calculs de la Commission, les déductions en question comprenaient 1 149,32 $ pour des remèdes, des médicaments et des fournitures médicales, 2 467,36 $ pour les services de médecins, et 430,70 $ en frais d'hospitalisation et autres dépenses. Ces montants atteignent 4 047,38 $ en 25 ans, mais la Première Nation affirme que, une fois ces sommes actualisées en appliquant les taux d'intérêt en vigueur aux montants dûs selon l'époque – et sous réserve de révisions mineures aux chiffres indiqués à l'annexe B – la somme totale due au 31 mars 1981 s'élevait à 133 078,22 $[143].

Le dossier contient très peu d'éléments de preuve concernant la prestation de services médicaux à la bande de Roseau River après 1906. Une « Liste médicale » pour 1912 révèle que le Dr D.B. Houston était payé 80 $ par année pour « s'occuper des Indiens de Roseau River », ainsi que « 5 $ pour un voyage à la réserve de Roseau River et 10 $ pour se rendre à Roseau Rapids »[144]. Cet arrangement, comme nous l'avons vu, semble similaire à celui que décrit l'inspecteur Marlatt au commissaire aux Indiens Laird en

141 Frank Oliver, surintendant général des Affaires indiennes, au gouverneur général en conseil, 21 février 1906, AN, RG 10, vol. 3731, dossier 26306–2, ruban C-10127 (Pièce 4 de la CRI, p. 88–90).

142 Public History Inc., « Roseau River First Nation Medical Aid Claim, 1902–1945: Historical Report », 12 mai 1998, p. 10 (Pièce 4 de la CRI).

143 Roger Townshend, « Roseau River Indian Band Claim for Compensation arising from Management of Band Funds, Specifically, Band Funds Used to Pay for Medical Care 1909–1934 », septembre 1981, p. 10 et 40 (Pièce 1 de la CRI).

144 G.M. Matheson, « Medical List », révisée au 16 octobre 1912, AN, RG 10, vol. 997, dossier « Medical Lists, c. 1912 », ruban T-1454 (Pièce 4 de la CRI, p. 110–111).

1902 dans les jours précédant la cession de 1903[145]. Pour ce qui est de la politique à appliquer aux patients indiens par rapport aux non-Autochtones, le sous-ministre adjoint et secrétaire des Affaires indiennes demande en 1915 l'avis de O.I. Grain, officier médical en chef pour les Indiens, concernant une facture de 100 $ présentée par un certain Dr Hassard, pour une opération pratiquée sur un Indien nommé John Roberts :

> [Traduction]
> Je me permet de dire que vous ne devriez pas perdre de vue le fait que le Ministère ne paye pas pour les opérations faites sur des Indiens ie même tarif que ce qui serait exigé aux Blancs en pareilles circonstances. Lorsque les docteurs opèrent des Indiens, ils devraient le faire sachant que leurs honoraires doivent être les mêmes que ceux exigés pour les catégories les plus pauvres de Blancs. Ils devraient aussi garder à l'esprit que leurs comptes seront payés promptement lorsque des honoraires raisonnables sont demandés. En pratique ordinaire, ils ont peut-être à tenir compte du fait que, dans certains cas, leurs comptes ne seront pas payés, mais cela ne se produira pas lorsqu'ils travaillent pour le Ministère[146].

Des sentiments semblables sont exprimés par le commissaire aux Indiens William Graham en 1921 concernant un projet d'honoraire unique de 15 $ pour les accouchements : « Je suis conscient que c'est moins que les honoraires pratiqués habituellement par les médecins lorsqu'ils s'occupent des femmes blanches, mais je pense que le fait que le docteur n'aura pas de mauvaises créances dans sa pratique chez les Indiens, à condition que les comptes soumis aient été autorisés par l'agent des Indiens, suffit à motiver le paiement de l'honoraire de 15 $ suggéré pour les accouchements[147]. »

Finalement, comme nous l'avons indiqué, les déductions pour aide médicale faites dans le compte d'intérêts de Roseau River ont cessé en 1934, mais rien n'explique pourquoi ce changement s'est produit. Rien ne montre que les déductions aient cessé à la demande de la bande. Au cours de la période où des déductions ont été faites, les services médicaux ont été fournis par le Canada en réponse aux appels de la bande pour qu'on soulage les souffrances de ses membres, mais la Commission ne dispose d'aucun élément de preuve montrant que la bande ait demandé que les frais de cette aide médi-

145 S.R. Marlatt, inspecteur des agences indiennes, à David Laird, commissaire aux Indiens, 26 décembre 1902, AN, RG 10, vol. 3565, dossier 82, partie 29, ruban C-10100 (Pièce 4 de la CRI, p. 67).

146 Sous-ministre adjoint et secrétaire, à O.I. Grain, officier médical en chef pour les Indiens, 20 décembre 1915, AN, RG 10, vol. 4076, dossier 451868, ruban C-10127 (Pièce 4 de la CRI, p. 118–119).

147 William Graham, commissaire aux Indiens, à un destinataire inconnu, document intitulé « Medical List », révisé en août 1921, AN, RG 10, vol. 998, dossier « Medical Lists, 1921 », ruban T-1454–5 (Pièce 4 de la CRI, p. 156).

cale soient déduits de son compte d'intérêt, ou qu'elle ait même su à l'époque que l'on procédait aux déductions en question[148]. En fait, lors de l'audience publique tenue à la réserve de Roseau River le 14 juillet 1998, l'ancien Oliver Nelson a fait observer que la Première Nation n'avait découvert les déductions que lorsqu'elle a fait ses recherches documentaires pour sa revendication de 1982 découlant de la cession de 1903[149].

Dans les années précédant et suivant la période de 25 ans au cours de laquelle le gouvernement a procédé aux déductions, on ne trouve trace d'aucun paiement de frais médicaux fait par la bande ou en son nom à partir de son compte d'intérêts en fiducie. De plus, même si la Commission a été saisie d'éléments de preuve limités concernant des crédits parlementaires[150], rien ne prouve quelles parties de ces crédits, le cas échéant, ont été dépensées à Roseau River.

148 Comme le fait observer Frances Foley Smith, « on ne trouve pas de résolution de la bande de Roseau avant les années 1950 concernant ses fonds, pas plus que les dossiers de l'agence ou du bureau du surintendant ne contiennent de renseignements à cet égard. En conséquence, on ne peut établir si la bande a demandé ces dépenses médicales ou y a consenti. » : Frances Foley Smith, « Research Report on Roseau River Band Claim », 29 juillet 1982, p. 7 (Pièce 2 de la CRI).

149 Transcription de la CRI de la CRI, 14 juillet 1998, p. 23 (Oliver Nelson).

150 Public History Inc., « Roseau River First Nation Medical Aid Claim, 1902–1945: Historical Report », 12 mai 1998, p. 105 et 129 (Pièce 4 de la CRI); « Indian Affairs Department, Details of Revenue and Expenditure » (Pièce 2 de la CRI, addenda).

PARTIE III

QUESTIONS

La présente enquête consiste essentiellement à déterminer si le Canada a l'obligation légale d'indemniser la Première Nation de Roseau River pour avoir déduit des paiements au titre de l'aide médicale du compte d'intérêts de la bande de 1909 à 1934. Même si les parties n'ont pas fourni à la Commission une liste convenue des questions, les arguments dont nous sommes saisis se résument dans les quatre questions suivantes :

1. Les conditions du Traité 1 comprenaient-elles la promesse de fournir de l'aide médicale et, dans l'affirmative, cette promesse a-t-elle survécu à la modification apportée au traité en 1875?

2. Les déductions constituaient-elles un manquement de la part du Canada à une disposition d'une loi quelconque?

3. Le Canada a-t-il manqué aux conditions de la cession de 1903 en déduisant du compte d'intérêts de la bande des sommes pour de l'aide médicale?

4. Le Canada a-t-il incité la Première Nation de Roseau River à se fier à de l'aide médicale gratuite au détriment des propres méthodes traditionnelles de guérison de la bande, et, dans l'affirmative, le Canada a-t-il à l'égard de la Première Nation de Roseau River une obligation légale pour avoir retiré unilatéralement cette aide médicale en imputant les frais médicaux au compte en fiducie de la bande de 1909 à 1934?

Nous passerons maintenant à notre analyse de ces questions.

PARTIE IV

ANALYSE

Roseau River soutient que le Canada a envers elle une obligation légale non respectée en raison des retenues qu'il a faites sur le compte d'intérêts de la Première Nation au titre de l'aide médicale, de 1909 à 1934. Même si la Première Nation fait valoir quatre motifs distincts à sa revendication – manquement à une promesse faite au traité, manquement aux dispositions de la *Loi sur les Indiens*, non-respect des modalités de la cession de 1903, et confiance préjudiciable – elle reconnaît, à titre préliminaire, que si la Commission devait constater que la revendication est valide *uniquement* en raison du manquement à une promesse issue du traité, un niveau d'analyse additionnel serait nécessaire. Plus spécifiquement, la Commission aura aussi à examiner la *nature* et la *portée* du droit conféré par traité, c'est-à-dire, déterminer si les promesses faites, dans le cadre du traité, par les représentants du Canada incluaient uniquement les médicaments et les soins médicaux ou si les promesses faites étaient suffisamment larges pour inclure les frais d'hospitalisation et les honoraires de médecins. Même si la promesse issue du traité était relativement étroite en elle-même, la Première Nation soutient qu'à tout le moins, elle aurait droit à une indemnité au titre des coûts de tous les médicaments et des services médicaux imputés à son compte d'intérêt, le tout majoré de l'intérêt et des coûts afférents. Si, au contraire, la promesse issue du traité était de large portée, ou encore si la revendication peut être justifiée sur la base de l'un des trois autres motifs invoqués, la Première Nation soutient avoir droit à une indemnité pour la *totalité* des déductions qui ont été faites, majorée des intérêts et des coûts afférents[151].

De son côté, le Canada fait valoir qu'il a toujours fourni l'aide médicale aux Autochtones, dans le cadre de sa politique et ne pas être légalement tenu de le faire en vertu du Traité 1. Si la Commission en venait à conclure que le

151 Mémoire de la Première Nation anishinabée de Roseau River, 26 février 1999, p. 9–10.

traité *faisait effectivement* obligation au Canada de fournir de l'aide médicale, le Canada fait valoir que cette obligation a effectivement été réglée par la modification apportée au traité en 1875. En fin de compte, le Canada affirme n'avoir manqué à une obligation légale, fiduciaire ou autre, étant donné qu'il était autorisé par la loi à prélever des retenues comme il l'a fait pour fournir l'aide médicale à la bande[152].

Après avoir consacré passablement de temps et d'efforts à évaluer les mémoires des parties, les membres du présent comité de la Commission des revendications des Indiens ont formulé des recommandations passablement similaires au sujet du traitement à accorder à l'ensemble de la revendication, encore qu'individuellement, les commissaires parviennent à ces recommandations par des chemins différents. Selon le commissaire Bellegarde, le Traité 1 obligeait le Canada à fournir de l'aide médicale; par conséquent, les prélèvements faits par le Canada dans le compte d'intérêts de Roseau River de 1909 à 1934 étaient injustifiés et font en sorte que le Canada a une obligation légale à remplir envers la bande. De son côté, la commissaire Corcoran conclut que les prélèvements effectués n'ont pas créé d'obligation légale découlant du traité, des dispositions de la *Loi sur les Indiens* ou de la cession de 1903, et que ces prélèvements ne sont pas à l'origine d'une revendication pour confiance préjudiciable. Elle conclut néanmoins que la revendication devrait être acceptée aux fins de négociation au motif que, bien que la politique du Canada ait été correctement appliquée, le résultat de son application demeure injuste pour la Première Nation anishinabée de Roseau River.

Les retombées de cette enquête vont bien au-delà de la situation de la Première Nation anishinabée de Roseau River et des limites territoriales visées par le Traité 1. Comme on peut le constater à la lecture du document intitulé « Indian Health Care in Alberta: An Historical Study », préparé en 1979 par le Centre de recherche sur les droits ancestraux et issus de traité de l'Indian Association of Alberta[153], la question de l'aide médicale en tant que droit conféré par traité a déclenché un débat, encore d'actualité, qui concerne non seulement le Canada et les Premières Nations mais aussi les gouvernements provinciaux, auxquels le Canada a fait appel ultérieurement pour obtenir d'eux qu'ils épongent tout au moins une partie du fardeau que représentent les soins de santé destinés aux Indiens. Nous savons aussi que

152 Mémoire du gouvernement du Canada, 10 mars 1999, p. 1.

153 Donna Gordon, Bennett McCardle, Don McMahon et Bill Russell, « Indian Health Care in Alberta: An Historical Study » (Ottawa : Centre de recherche sur les droits ancestraux et issus de traité (CRDAIT) de l'Indian Association of Alberta, juin 1979).

le Bureau du commissaire aux traités de la Saskatchewan a récemment entrepris un examen des droits conférés par traité en ce qui touche les avantages en matière de santé, examen qui portera sur pas moins de cinq régions visées par des traités. En tant que comité, nous estimons que la question de l'aide médicale mérite d'être étudiée de façon exhaustive par le Canada comme par les Premières Nations, de façon à mieux préciser les intentions des parties dans leurs négociations des divers traités et dans leurs rapports subséquents.

Quoi qu'il en soit, nous devons examiner l'affaire qui nous a été soumise, à la lumière de la preuve qui nous a été présentée. Sous réserve de pouvoir ultérieurement revenir sur nos positions, pour le cas où une enquête plus large permettrait de découvrir des faits nouveaux, nous passerons maintenant aux motifs du commissaire Bellegarde, puis à ceux de la commissaire Corcoran.

Avant toute chose, nous devons cependant aborder une dernière question préliminaire. Après les audiences publiques, mais avant que la Commission ne diffuse le présent rapport, l'ex-commissaire Elijah Harper, qui faisait partie du comité, a démissionné de la Commission. Même si M. Harper n'est plus en mesure de signer le présent rapport en tant que membre de la Commission, les commissaires Bellegarde et Corcoran souhaitent reconnaître sa participation aux longues délibérations qui ont mené à la rédaction du rapport et croient qu'il est important de reconnaître le fait qu'il était tout à fait d'accord avec les motifs du commissaire Bellegarde.

MOTIFS DU COMMISSAIRE BELLEGARDE

La Première Nation anishinabée de Roseau River soutient qu'une obligation légale n'a pas été remplie envers elle en vertu des dispositions de la Politique des revendications particulières, à un ou plusieurs des quatre titres suivants : manquement à une promesse faite dans un traité, non-respect du paragraphe 92(d) de la *Loi sur les Indiens* de 1906, non-respect des dispositions de la cession de 1903, et confiance préjudiciable. Je tiens à préciser, d'entrée de jeu, que je n'estime pas nécessaire d'examiner les questions touchant la *Loi sur les Indiens* ou la cession de 1903. Étant donné que je conclus que le Canada était obligé en vertu du Traité 1 de fournir de l'aide médicale à la bande de Roseau River et aux autres signataires de cet instrument sacré, il importe peu de savoir si la loi ou la cession étaient de portée suffisamment large pour permettre une interprétation qui aurait pour effet d'autoriser les prélèvements effectués par le Canada à même le compte

d'intérêts en fiducie de la Première Nation, de 1909 à 1934. Comme l'aide médicale était un droit conféré par traité, rien ne pouvait justifier que le Canada procède à des prélèvements, sans contrevenir à ce droit. En outre, il est également inutile d'examiner les arguments posés par la Première Nation en ce qui a trait à la confiance préjudiciable, puisque ces arguments étaient des motifs subsidiaires, pour le cas où la Commission conclurait que l'aide médicale n'équivalait pas à une promesse issue de traité.

J'exposerai maintenant les motifs pour lesquels je conclus que le Canada a promis une aide médicale sous le régime du Traité 1 et que les prélèvements au titre de l'aide médicale constituaient un manquement aux dispositions du traité.

MANQUEMENT À UNE PROMESSE ISSUE DE TRAITÉ

Les conditions du Traité 1 comprenaient-elles la promesse de fournir de l'aide médicale et, dans l'affirmative, cette promesse a-t-elle survécu à la modification apportée au traité en 1875?

Traité 1

Le Canada et la Première Nation anishinabée de Roseau River reconnaissent que les négociations qui ont précédé le Traité 1 ont suscité beaucoup de confusion quant aux dispositions du traité. Les divergences de vues des parties concernent précisément l'incidence juridique de cette confusion.

La Première Nation de Roseau River estime en premier lieu que, bien que le texte *écrit* du Traité 1 ne renferme pas de disposition relative à l'aide médicale, la preuve montre que l'aide médicale constituait *effectivement* l'une des promesses *verbales* faites au cours des négociations relatives au traité. L'ancien Oliver Nelson a livré un long témoignage faisant état des engagements verbaux pris par le Canada et consignés par le « mémorisateur des promesses » Assiniwinin. En outre, le conseiller juridique de la Première Nation expose les raisons sur lesquelles il se base pour soutenir que la preuve documentaire dont nous sommes saisis appuie la conclusion selon laquelle l'aide médicale était une promesse prévue au traité :

- L'affidavit de Prince, établi aussitôt que les parties eurent signé le Traité 1 et assermenté avec la mention des conséquences pénales liées à la préparation d'un faux affidavit, démontre que les Indiens avaient compris que les promesses prévues au traité incluaient des « médicaments pour les

malades »[154]. D'après le conseiller juridique, étant donné les commentaires formulés par le lieutenant-gouverneur Archibald au sujet de la « précision étonnante » des souvenirs des Indiens[155] et compte tenu également de la déclaration de l'agent des Indiens Molyneux St. John concernant la cohérence de ces souvenirs, d'une bande à l'autre[156], rien dans le dossier de la présente enquête n'a autant de poids que cet affidavit, et cela étant, un juge serait contraint d'accepter ce document en preuve[157].

- St. John a reconnu que « le traité fut signé, le commissaire voulant dire une chose, les Indiens une autre »[158]. Compte tenu de ce fait, les principes d'interprétation des traités – en particulier, la décision rendue par la Cour suprême dans l'arrêt *R. c. Sioui*[159] – forcent la Commission, selon le mémoire de la Première Nation, à considérer le traité non pas selon le sens technique de sa formulation, mais dans le sens où il serait naturellement compris par les Indiens[160]. Le conseiller juridique fait valoir qu'une telle interprétation permettrait à la Commission de conclure que la promesse d'aide médicale équivalait à une disposition du traité, sans égard au fait que la promesse existait hors du cadre du traité, étant donné que ce document représentait tout au plus une *partie* du traité[161]. Comme il revenait au commissaire aux Indiens Wemyss Simpson de consigner le contenu du traité, la responsabilité à l'égard de la confusion devrait être portée, selon la Première Nation, par Simpson et par le Canada[162].

- Même si St. John, dans sa lettre du 1er mars 1873, ne pouvait se *souvenir* d'une promesse concernant de l'aide médicale faite pendant les négociations relatives au Traité 1, et même s'il a prétendu « n'avoir jamais entendu la moindre mention à ce sujet » avant de recevoir la lettre de

154 Mémoire de la Première Nation anishinabée de Roseau River, 26 février 1999, p. 37 et 50; Transcription de la CRI, 25 mars 1999, p. 35 (Rhys Jones).

155 Adams G. Archibald, lieutenant-gouverneur, province du Manitoba, à Joseph Howe, secrétaire d'État aux provinces, 12 février 1872, Rapport annuel du ministère des Affaires indiennes pour l'année terminée le 30 juin 1872, Documents de session, 1873, n° 23, p. 1 (Documents de la CRI, p. 67)

156 Molyneux St. John, agent des Indiens, à William Spragge, surintendant adjoint des Affaires indiennes, 24 février 1873, Rapport annuel du ministère des Affaires indiennes pour l'année terminée le 30 juin 1872, Documents de session, 1873, n° 23, p. 11-12 (Documents de la CRI, p. 103)

157 Mémoire de la Première Nation anishinabée de Roseau River, 26 février 1999, p. 50; Transcription de la CRI, 25 mars 1999, p. 35–36 (Rhys Jones).

158 Molyneux St. John, agent des Indiens, à William Spragge, surintendant adjoint des Affaires indiennes, 24 février 1873, Rapport annuel du ministère des Affaires indiennes pour l'année terminée le 30 juin 1872, Documents de session, 1873, n° 23, p. 11-12 (Documents de la CRI, p. 102-103).

159 *R. c. Sioui*, [1990] 1 RCS 1025.

160 Mémoire de la Première Nation anishinabée de Roseau River, 26 février 1999, p. 37–38.

161 Transcription de la CRI, 25 mars 1999, p. 28 (Rhys Jones).

162 Mémoire de la Première Nation anishinabée de Roseau River, 26 février 1999, p. 38; Transcription de la CRI, 25 mars 1999, p. 29 (Rhys Jones).

Joseph Howe du 8 février 1873[163], le conseiller juridique de la Première Nation note que St. John n'a pas *nié* qu'une telle promesse ait été faite[164]. En fait, le conseiller juridique estime au contraire que la déclaration de St. John contredit l'affidavit de Prince, lequel est antérieur[165]. De la même façon, dans le mémoire soumis par la Première Nation en 1981, Roger Townshend faisait valoir que, lorsqu'il a fait sa déclaration, St. John contredisait les propos qu'il tenait dans sa propre lettre du 24 février 1873 – c'est-à-dire seulement cinq jours auparavant – lettre dans laquelle il décrivait les exigences des bandes de Pembina au sujet « (entre autres choses) des soins médicaux, comme découlant des promesses faites à l'occasion de la conclusion du traité »[166]. De plus, le conseiller juridique fait valoir que les précisions que St. John apporte au sujet des promesses découlant du traité durent forcément inclure de l'aide médicale, puisque le surintendant adjoint Spragge relèvera plus tard que, comme le gouvernement entendait se soumettre à la recommandation de St. John, « en conséquence, les articles suivants peuvent être achetés et livrés, quand les parties seront prêtes à les recevoir : [...] des médicaments seront fournis pour les malades »[167].

- Donnée suite à de l'information fournie par Simpson, par St. John et par les auteurs de l'affidavit de Prince, la directive de Spragge à Provencher de fournir « des médicaments pour les malades » constitue, selon ce que dit la Première Nation dans son mémoire, l'élément de preuve le plus important à l'appui de la conclusion selon laquelle Spragge lui-même a sûrement considéré l'aide médicale comme constituant l'une des promesses faites dans le cadre du traité[168]. D'après le conseiller juridique, rien dans la lettre de Spragge ne permettait de penser que l'aide médicale était quelque chose de nouveau, que celle-ci était fournie simplement du fait de la bonne volonté du gouvernement ou en vertu d'une politique qu'il appliquait, alors que d'autres questions, comme celles des animaux et des instruments agricoles, qui formaient le contexte dans lequel la directive de Spragge fut

163 Molyneux St. John, agent des Indiens, à Joseph Howe, secrétaire d'État aux provinces, 1er mars 1873, Rapport annuel du ministère des Affaires indiennes pour l'année terminée le 30 juin 1872, Documents de session, 1873, nº 23, p. 9 (Documents de la CRI, p. 108)

164 Mémoire de la Première Nation anishinabée de Roseau River, 26 février 1999, p. 44

165 Mémoire de la Première Nation anishinabée de Roseau River, 26 février 1999, p. 44

166 Roger Townshend, « Roseau River Indian Band Claim for Compensation Arising from Management of Band Funds, Specifically, Band Funds Used to Pay for Medical Care 1909–1934 », septembre 1981, p. 5 (Pièce 1 de la CRI)

167 Mémoire de la Première Nation anishinabée de Roseau River, 26 février 1999, p. 39

168 Mémoire de la Première Nation anishinabée de Roseau River, 26 février 1999, p. 36-37, 44 et 50; Transcription de la CRI, 25 mars 1999, p. 20 (Rhys Jones)

donnée de fournir de l'aide médicale, faisaient partie des promesses faites dans le cadre du traité[169].

- Roseau River considère l'enquête menée par le comité des commissaires en 1874 comme étant le meilleur sinon le seul moyen dont on dispose pour faire la part des points de vue divergents en ce qui concerne la nature et l'étendue des promesses extérieures, compte tenu du fait que les participants au processus de conclusion du traité étaient toujours vivants et accessibles au comité[170]. Les conclusions de ce comité, relatées dans le mémoire du conseiller juridique, sans aller jusqu'à reconnaître les promesses alléguées dans leur intégralité, appuient néanmoins la conclusion selon laquelle des promesses *ont été* faites hors du cadre du traité écrit et que *certaines* de ces promesses, notamment celle qui a trait à la fourniture simple de médicaments, devraient être remplies, de façon à atténuer le mécontentement des Indiens[171]. Les conclusions du comité ont également confirmé que la directive de Spragge relative au fait que l'aide médicale équivalait à une promesse dans le cadre du traité. Par conséquent, selon le conseiller juridique, la Commission doit accorder à ces conclusions un poids considérable et, au même titre qu'une cour d'appel, doit se garder d'aller à l'encontre de ces conclusions et de leur substituer ses conclusions propres[172].

- Néanmoins, la Première Nation fait valoir que les conclusions du comité des commissaires constituaient tout au plus des recommandations, que ces dernières étaient sans effet légal et que, de toute façon, elles étaient hors de propos, au moment où le comité a siégé, Spragge ayant déjà émis sa directive à Provencher de fournir de l'aide médicale. Par conséquent, dès 1873, le Canada avait reconnu un droit conféré par traité en matière d'aide médicale et ce droit conféré par traité était appliqué; pour reprendre les paroles du conseiller juridique, « en droit, l'aide médicale est déjà un droit reconnu sous le régime du Traité 1 et n'existe donc plus « à l'extérieur » du traité[173]. »

169 Transcription de la CRI, 25 mars 1999, p. 22 et 27 (Rhys Jones).
170 Mémoire de la Première Nation anishinabée de Roseau River, 26 février 1999, p. 40; Transcription de la CRI, 25 mars 1999, p. 25–26 (Rhys Jones).
171 Mémoire de la Première Nation anishinabée de Roseau River, 26 février 1999, p. 41.
172 Mémoire de la Première Nation anishinabée de Roseau River, 26 février 1999, p. 40–42 et 44; Transcription de la CRI, 25 mars 1999, p. 25–26 (Rhys Jones).
173 Mémoire de la Première Nation anishinabée de Roseau River, 26 février 1999, p. 36–37, 40–41 et 43.

À partir du moment où l'on reconnaît qu'une promesse d'aide médicale a été faite, la Première Nation fait valoir que cette promesse devenait dès lors applicable et ne pouvait faire l'objet de suppression, d'abandon ou de renonciation, sauf en conformité avec les principes du droit applicables à l'extinction des droits conférés par traité[174]. En outre, à compter du moment où l'on admet que Roseau River avait droit à de l'aide médicale en vertu du traité, il devient dès lors « logiquement » inacceptable pour le Canada de se prévaloir d'un pouvoir légal – si tant est qu'un tel pouvoir légal existait – pour effectuer des prélèvements, au titre de l'aide médicale, à même le compte en fiducie de la Première Nation[175].

De son côté, le Canada fait valoir qu'au vu du Traité 1, ce dernier, ne dit rien à propos de l'aide médicale, même si le conseiller juridique reconnaît toutefois qu'il règne une certaine confusion en ce qui concerne les promesses extérieures[176]. Toutefois, le Canada fait valoir que cette confusion ne découle pas simplement du fait que l'une des parties estime que l'aide médicale était une promesse faite en marge du traité, et que l'autre partie dit exactement le contraire; la confusion découle plutôt, selon lui, des divergences de vues qui existent *au sein* des deux camps eux-mêmes[177]. À titre d'exemple, même si l'affidavit de Prince fait clairement référence à l'aide médicale, le contenu de l'affidavit est contredit, selon le Canada, par le compte rendu antérieur donné par Prince des négociations concernant le traité – signé par « quatre des sept chefs qui étaient parties au traité » – lequel ne fait aucune mention d'aide médicale[178]. Le Canada cite d'autres cas également :

> [Traduction]
> Outre l'affidavit, de nombreuses autres plaintes concernant des « promesses extérieures » non remplies ou des demandes d'aide ont été faites pendant la période de 1872 à 1875 par le Dr Schultz, un médecin qui a traité les Indiens, par le révérend Henry Cochrane, qui était présent lors du traité, par les chefs de la région qui ont demandé de l'aide, au moyen de pétitions, et par le chef de la bande de Roseau River à l'occasion d'une rencontre avec le ministre de l'Intérieur. Aucune des plaintes ou des demandes d'aide ne faisait allusion à quelque obligation que ce soit en vertu du traité en ce qui concerne la fourniture d'aide médicale. La seule référence à l'aide médicale figurait dans la lettre du révérend Henry Cochrane, ce dernier ayant

174 Transcription de la CRI, 25 mars 1999, p. 138 (Rhys Jones).
175 Transcription de la CRI, 25 mars 1999, p. 140 (Rhys Jones).
176 Transcription de la CRI, 25 mars 1999, p. 79 (Robert Winogron)
177 Transcription de la CRI, 25 mars 1999, p. 81 et 85 (Robert Winogron).
178 Mémoire du gouvernement du Canada, 10 mars 1999, p. 12.

demandé de l'aide médicale, sans toutefois faire valoir que sa demande découlait d'une obligation résultant du traité, par opposition à la demande qu'il faisait dans la même lettre au sujet d'une école, et à propos de laquelle il faisait référence au traité[179].

Même si la Première Nation fait valoir que les rapports de St. John sont contradictoires et que par conséquent, on ne peut s'y fier, le Canada fait valoir qu'une « explication plus plausible serait de dire que St. John n'a jamais entendu parler de la demande d'aide médicale liée à une obligation découlant du traité, ce qui concorderait avec ce qu'il a dit aux Indiens lorsque ces derniers ont soumis leur demande »[180]. De plus, la recommandation faite par St. John, et sur laquelle Spragge s'est fondé pour donner sa directive à Provencher en mars 1873, n'a jamais été trouvée, et le Canada fait donc valoir qu'il est peu probable, compte tenu des déclarations antérieures de St. John, qu'il eut recommandé de fournir de l'aide médicale de façon à remplir une obligation découlant du traité[181].

Pour ce qui est de la lettre de Spragge, le conseiller juridique du Canada fait valoir que des passages clés de ce document sont illisibles et ne sont pas clairs et que, contrairement à la position de la Première Nation, le document ne règle pas la question de l'aide médicale et ni même ne constitue une preuve que la Couronne aurait confirmé que l'aide médicale était une promesse faite dans le cadre du traité[182]. De façon particulière, bien que la lettre précise que « St. John a énuméré les présents *considérés* comme ayant été promis par que le gouverneur Archibald et le commissaire Simpson et qui devraient être donnés[183] », le Canada fait valoir qu'il est difficile de dire *qui* considérait qu'il y avait eu promesse :

[Traduction]

Chose certaine, les Indiens comprenaient, ou à tout le moins certains éléments de preuves le montrent, que de l'aide médicale avait été promise. Certains représentants de la Couronne estimaient assurément qu'il n'y avait pas eu promesse de donner de l'aide médicale. St. John lui-même, dans une lettre, disait que l'aide médicale n'est pas une promesse faite dans le cadre du traité et que les Indiens devront eux-mêmes prendre soin de leurs malades[184].

179 Mémoire du gouvernement du Canada, 10 mars 1999, p. 12.
180 Mémoire du gouvernement du Canada, 10 mars 1999, p. 12.
181 Mémoire du gouvernement du Canada, 10 mars 1999, p. 13.
182 Transcription de la CRI, 25 mars 1999, p. 85 et 87–88 (Robert Winogron).
183 William Spragge, surintendant général adjoint des Affaires indiennes, à J.A.N. Provencher, commissaire aux Indiens, 18 juillet 1973, AN, RG 10, vol. 4384, nº 747, ruban C7408 (Documents de la CRI, p. 123– 125). Italiques ajoutés.
184 Transcription de la CRI, 25 mars 1999, p. 87 (Robert Winogron).

Le Canada conteste par ailleurs l'affirmation de la Première Nation selon laquelle, en 1873, et suite à la lettre de Spragge, l'aide médicale avait cessé d'être une promesse extérieure. Selon le conseiller juridique, lorsque le comité des commissaires s'est réuni en 1874, ses membres n'ont reconnu aucune des « promesses » dont traitent leurs recommandations, mais ils ont plutôt estimé que la question de l'aide médicale n'était toujours pas réglée et, que l'aide médicale, débordant du cadre du traité écrit, constituait une promesse extérieure, si promesse il y avait eu. Dans son rapport, le comité se bornait à recommander une solution au problème, mais les promesses extérieures sont demeurées une question non résolue jusqu'au jour où le Traité 1 fut modifié en 1875[185]. Le Canada fait valoir que, dans l'intervalle, les services médicaux qu'il a fournis avant 1875 reflétaient la politique du gouvernement, fondée sur les dispositions de la *Loi sur les Indiens*, plutôt que sur la reconnaissance d'une obligation découlant d'un traité, puisqu'il existe des preuves montrant que le gouvernement a dégagé des crédits dans le but de combattre une épidémie de variole, même avant la signature du Traité 1[186]. Le conseiller juridique résume cette politique en ces termes :

> [Traduction]
> La loi stipule que lorsque la bande n'est pas en mesure de s'occuper de ses membres qui sont malades ou frappés d'incapacité, le surintendant général peut fournir l'aide suffisante, à même les fonds de la bande, pour soulager les Indiens malades ou frappés d'incapacité. Le cadre législatif et la politique administrative prévoyaient que les bandes indiennes devaient, au premier chef, s'occuper de leurs propres malades. Si une bande ne pouvait s'occuper de ses malades, le ministère pouvait apporter son aide et, si possible, faire absorber le coût de cette aide par la bande. Dans le cas contraire, des crédits pouvaient être prélevés à cette fin à même les revenus généraux du gouvernement[187].

À mon avis, la question de savoir s'il y a eu promesse d'aide médicale dans le cadre du traité doit être examinée à la lumière des événements de 1871, et les événements survenus entre 1871 et 1875 ne sauraient modifier la nature de cette promesse. Il est donc important de bien tenir compte du contexte historique de même que des événements particuliers qui ont donné

185 Transcription de la CRI, 25 mars 1999, p. 88–89 et 91 (Robert Winogron).

186 Mémoire du gouvernement du Canada, 10 mars 1999, p. 13; Transcription de la CRI, 25 mars 1999, p. 100 (Robert Winogron).

187 Mémoire du gouvernement du Canada, 10 mars 1999, p. 13. Plusieurs énoncés de cette même politique, qui ont paru successivement de 1888 à 1968, sont exposés dans le document de Frances Foley Smith intitulé « Research Report on Roseau River Band Claim », 29 juillet 1982, p. 40–42 (Pièce 2 de la CRI) et reproduits dans les motifs de la commissaire Corcoran à la page 188-190 du présent rapport.

lieu à la signature du Traité 1, pour pouvoir déterminer la nature et la portée précises de cette promesse d'aide médicale faite en 1871.

D'entrée de jeu, je reconnais qu'il existe des éléments de preuve documentaire permettant à la fois d'*attester* et de *contester* qu'il y a eu promesse d'aide médicale dans le cadre du traité. Faute de mieux, je pourrais me sentir mal à l'aise de prendre la part de Roseau River et de conclure sans réserve qu'il existait une obligation de fournir de l'aide médicale sous le régime du Traité 1, mais j'aurais tout autant de mal à décider sans réserve, comme le Canada le propose, qu'un droit à de l'aide médicale sous le régime du traité n'a pas été envisagé ou créé.

J'estime toutefois que les souvenirs relatés par le « mémorisateur des promesses » de Roseau River, Assiniwinin, qui ont été transmis à la Commission par l'intermédiaire d'Oliver Nelson, ont pour effet de briser « l'impasse » dans laquelle la preuve documentaire nous a conduits. Dans l'examen de ce témoignage, j'ai dûment tenu compte d'un certain nombre d'affaires dans lesquelles les tribunaux ont été appelés à se pencher sur l'admissibilité des éléments d'histoire orale des Premières Nations et sur le poids qu'il faut leur accorder. En 1981, le juge d'appel MacKinnon de la Cour d'appel de l'Ontario, déclarait, dans *R. v. Taylor and Williams* :

> [Traduction]
>
> Les affaires relatives aux droits des Indiens ou à leurs droits ancestraux ne sauraient être tranchées hors contexte. Il est important d'examiner l'histoire et les traditions orales des tribus concernées et les circonstances dans lesquelles le traité fut signé par les deux parties, pour en comprendre l'incidence. Bien qu'il ne soit pas possible d'apporter remède à tout ce que nous percevons aujourd'hui comme des torts infligés, quand on les examine avec le recul du temps, il n'en est pas moins essentiel et conforme aux principes établis et acceptés, que les tribunaux ne doivent pas créer de nouveaux sujets de grief en se livrant à un examen étroit et isolé d'événements passés[188].

Quatre ans plus tard, dans l'arrêt *Simon c. La Reine*, l'ex-juge en chef Dickson concluait, se basant en cela sur l'histoire orale, que l'appelant Simon était un descendant des Indiens mi'kmaq (micmacs) qui avaient été partie au Traité de 1752. Lorsqu'il a renversé la décision rendue par la Cour suprême de Nouvelle-Écosse, Division d'appel, le juge en chef Dickson écrivait ceci :

188 *R. v. Taylor and Williams* (1982), 34 OR (2d) 360 (C.A. Ont.), p. 364, juge d'appel MacKinnon.

À mon avis, l'appelant a établi un lien suffisant avec la bande indienne signataire du Traité de 1752. Comme je l'ai mentionné précédemment, ce traité a été signé par Major Jean Baptiste Cope, chef de la tribu micmaque de Shubenacadie et trois autres membres et délégués de la tribu. Les signataires micmacs ont été décrits comme habitant la côte est de la Nouvelle-Écosse. L'appelant a admis au procès qu'il était un Indien inscrit aux termes de la *Loi sur les Indiens* et qu'il était un « membre adulte de la bande d'Indiens micmacs Shubenacadie-Indian Brook [...] [et était] membre de la bande Shubenacadie numéro 02 ».

À mon avis, cet élément de preuve en lui-même est suffisant pour démontrer le lien existant entre l'appelant et la tribu visée à l'origine par le traité. Il est vrai que cet élément de preuve ne constitue pas une preuve concluante que l'appelant est un descendant *direct* des Indiens micmacs visés par le Traité de 1752. Toutefois, il doit être suffisant, sinon aucun Indien micmac ne serait en mesure d'établir sa descendance. Les Micmacs ne tenaient aucun registre. Les traditions micmaques sont en grande partie de nature orale. L'imposition d'un fardeau de preuve impossible enlèverait effectivement toute valeur au droit de chasse qu'un Indien micmac Shubenacadie d'aujourd'hui aurait par ailleurs le droit d'invoquer en se fondant sur ce traité[189].

Le juge en chef Lamer, successeur du juge en chef Dickson, fit les observations suivantes, dans l'arrêt *R. c. Van der Peet* quant à la façon dont les tribunaux doivent considérer les règles de preuve à la lumière des difficultés que pose l'examen des revendications autochtones en matière de traitement de la preuve :

> Pour déterminer si un demandeur autochtone a produit une preuve suffisante pour établir que ses activités sont un aspect d'une coutume, pratique ou tradition qui fait partie intégrante d'une culture autochtone distinctive, le tribunal doit appliquer les règles de preuve et interpréter la preuve existante en étant conscient de la nature particulière des revendications des Autochtones et des difficultés que soulève la preuve d'un droit qui remonte à une époque où les coutumes, pratiques et traditions n'étaient pas consignées par écrit. Les tribunaux doivent se garder d'accorder un poids insuffisant à la preuve présentée par les demandeurs autochtones simplement parce que cette preuve ne respecte pas de façon précise les normes qui seraient appliquées dans une affaire de responsabilité civile délictuelle par exemple[190].

Le juge en chef Lamer apportera encore des précisions à cet égard dans l'arrêt *Delgamuukw c. Colombie-Britannique* :

> [B]ien que la doctrine des droits ancestraux soit une doctrine de common law, les droits ancestraux sont véritablement des droits *sui generis* qui exigent, quant au trai-

189 *Simon c. La Reine*, [1985] 2 RCS 387, p. 407–408. Italiques dans l'original.
190 *R. c. Van der Peet*, [1996] 2 RCS 507, p. 558–559, juge en chef Lamer.

tement de la preuve, une approche unique, accordant le poids qu'il faut au point de vue des peuples autochtones. Toutefois, l'adaptation doit se faire d'une manière qui ne fasse pas entorse à « l'organisation juridique et constitutionnelle du Canada »[...]. Les deux principes exposés dans *Van der Peet* – premièrement, le fait que les tribunaux de première instance doivent aborder les règles de preuve en tenant compte des difficultés de preuve inhérentes à l'examen des revendications des droits ancestraux, et, deuxièmement, le fait que les tribunaux de première instance doivent interpréter cette preuve dans le même esprit – doivent être compris dans ce contexte[...].

Le présent pourvoi exige que nous appliquions non seulement le premier principe établi dans *Van der Peet* mais aussi le second, et que nous adaptions les règles du droit de la preuve de manière à ce que les tribunaux accordent le poids qui convient au point de vue des Autochtones sur leurs coutumes, pratiques et traditions, de même que sur les rapports qu'ils entretiennent avec le territoire. En pratique, cela exige que les tribunaux acceptent les récits oraux des sociétés autochtones, récits qui, pour bon nombre de nations autochtones, sont les seuls témoignages de leur passé. Étant donné que les droits ancestraux reconnus et confirmés par le par. 35(1) sont définis en regard des pratiques antérieures au contact avec les Européens ou, comme je vais l'expliquer ci-après, dans le cas d'un titre, en regard de l'occupation antérieure à l'affirmation de la souveraineté, ces récits jouent un rôle crucial dans les litiges portant sur les droits ancestraux[...].

Devant un tribunal qui adopterait une approche traditionnelle à l'égard des règles de preuve, un grand nombre des caractéristiques des récits oraux joueraient contre l'admissibilité de ces récits et la valeur probante qui doit leur être accordée en tant que preuve d'événements passés. La plus fondamentale de ces caractéristiques est le rôle social général qu'ils jouent, non seulement [TRADUCTION] « en tant que moyen de conservation du savoir historique d'une culture » mais aussi comme expression « des valeurs et des mœurs de [cette] culture » : Clay McLeod, « The Oral Histories of Canada's Northern People, Anglo-Canadian Evidence Law, and Canada's Fiduciary Duty to First Nations: Breaking Down the Barriers of the Past » (1992), 30 *Alta. L. Rev.* 1276, à la p. 1279. Le juge Dickson (plus tard Juge en chef) a reconnu ce fait lorsqu'il a affirmé, dans l'arrêt *Kruger c. La Reine*, [1978] 1 R.C.S. 104, à la p. 109, que « [l]es revendications de titres aborigènes reposent aussi sur l'histoire, les légendes, la politique et les obligations morales. » La difficulté que posent ces caractéristiques des récits oraux est qu'elles sont tangentielles à la finalité du processus de découverte des faits en première instance – à savoir la découverte de la vérité historique. Une autre difficulté créée par les récits oraux est le fait qu'ils sont dans une large mesure constitués de déclarations extra-judiciaires, qui ont été transmises de façon ininterrompue jusqu'à nos jours, au fil des générations d'une nation autochtone. Ces déclarations extrajudiciaires sont admises pour leur véracité, et elles entrent donc en conflit avec la règle générale d'inadmissibilité du ouï-dire.

Malgré les problèmes que crée l'utilisation des récits oraux comme preuves de faits historiques, le droit de la preuve doit être adapté afin que ce type de preuve puisse être placé sur un pied d'égalité avec les différents types d'éléments de preuve historique familiers aux tribunaux, le plus souvent les documents historiques. Il s'agit d'une pratique appliquée de longue date dans l'interprétation des traités entre l'État et les peuples autochtones : *Sioui*, précité, à la p. 1068; *R. c. Taylor* (1981), 62 C.C.C.

(2d) 227 (C.A. Ont.), à la p. 232. Ainsi que l'a dit le juge en chef Dickson, comme la plupart des sociétés autochtones « ne tenaient aucun registre », le fait de ne pas suivre cette pratique « [imposerait un] fardeau de preuve impossible » aux peuples autochtones et « enlèverait [...] toute valeur » aux droits qu'ils ont (*Simon c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 387, à la p. 408). Cette méthode doit être appliquée au cas par cas[191].

Plus récemment, ces principes ont trouvé leur expression dans les motifs invoqués par la majorité et exposés par le juge Binnie dans l'arrêt *R. c. Marshall* :

> En concluant que toutes les obligations prévues par le traité étaient circonscrites dans le document du 10 mars 1760, quoiqu'il s'agisse d'une interprétation généreuse, le juge du procès a commis une erreur de droit en n'accordant pas suffisamment d'importance aux préoccupations et au point de vue des Mi'kmaq, en dépit des écrits constatant l'historique des négociations, et en accordant une importance excessive aux préoccupations et au point de vue des Britanniques, qui tenaient le crayon. (Voir *Badger*, au par. 41, et *Sioui*, à la p. 1036.) La nécessité d'accorder une importance égale au point de vue des Autochtones s'applique de la même façon dans les affaires de droits ancestraux : *Van der Peet*, aux par. 49 et 50; *Delgamuukw*, au par. 81.
>
> Bien que le juge du procès ait inféré certaines conséquences positives de l'existence de la clause relative au commerce libellée négativement (conclusion toutefois infirmée par la Cour d'appel), une réparation aussi limitée est insuffisante lorsque le traité rédigé par les Britanniques ne concorde pas avec le procès-verbal des séances de négociation qu'ils ont eux-mêmes rédigé, et lorsque l'existence de conditions plus favorables ressort clairement des autres documents et éléments de preuve que le juge du procès a considérés fiables. Une attitude de retenue aussi excessive envers le document du 10 mars 1760 ne tient pas compte comme il se doit des problèmes de preuve auxquels font face les peuples autochtones, principe qui a été mis en évidence, en matière de traités, dans les arrêts *Simon*, à la p. 408, et *Badger*, au par. 4, et en matière de droits ancestraux dans les arrêts *Van der Peet*, au par. 68, et *Delgamuukw*, aux par. 80 à 82. Le juge du procès s'est interrogé sur la portée du texte du 10 mars 1760. Il s'est donc posé la mauvaise question. Son interprétation étroite de ce qui constituait « le traité » a conduit à sa conclusion de droit tout aussi étroite selon laquelle le droit des Mi'kmaq de commercer, tel qu'il existait, s'était éteint dans les années 1780. Si le juge du procès n'avait pas accordé une importance indue au document du 10 mars 1760, ses conclusions auraient pu être très différentes[192].

La présente affaire se compare grandement à *Simon*, en ce que le requérant n'est pas en mesure d'offrir une preuve *directe* à propos de la question

191 *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 RCS 1010, p. 1066–1069, juge en chef Lamer.
192 *R. c. Marshall*, [1999] 3 RCS 456, p. 478–479, juge Binnie.

qui est au cœur de l'enquête. Il n'existe manifestement aucun document de traité permettant d'établir que de l'aide médicale avait été promise en 1871. La preuve montre toutefois clairement que les propres représentants du Canada étaient disposés à admettre que le Traité 1, dans sa forme écrite, et soumis à Ottawa en vue de son approbation par décret, en septembre 1871, était incomplet. Cet élément de preuve doit être examiné dans le contexte du témoignage livré par Oliver Nelson à propos du rôle du « mémorisateur des promesses » qui était présent aux rencontres avec le lieutenant-gouverneur Archibald et le commissaire Simpson. Comme l'a dit le juge en chef Lamer dans l'arrêt ***Delgamuukw***, la pratique est depuis longtemps établie, en matière d'interprétation des traités conclus entre le Canada et les peuples autochtones, que ce type de preuve orale devrait être « placé sur un pied d'égalité » avec la preuve documentaire qui nous a été soumise.

Comme nous l'avons vu, Assiniwinin a été spécialement choisi par les dirigeants de Roseau River pour garder en mémoire les promesses faites pendant les négociations au sujet du traité, et l'une de ces promesses concernait des « médicaments pour les malades ». Je ne peux oublier avec quelle force évocatrice Nelson a raconté comment le mémorisateur avait frappé sur la table, au moment du traité, pour rappeler aux représentants du Canada les obligations dont ces derniers s'étaient eux-mêmes investis en 1871. Pareil souvenir vient corroborer et mettre en lumière la demande d'aide en faveur des malades que présentèrent les bandes de Pembina à l'agent des Indiens Molyneux St. John le 6 septembre 1872 et, de façon particulière, la déclaration faite ultérieurement par les membres de la bande de St. Peter, dans l'affidavit de Prince – un document assermenté pouvant avoir des conséquences sérieuses en cas de fausse déclaration – qu'ils avaient droit, « dans chaque réserve, à de l'aide médicale ». Rien dans le mémoire du Canada ne permet de contester les souvenirs évoqués par Assiniwinin, et il convient ici de rappeler les paroles du lieutenant-gouverneur Archibald, qui s'émerveillait de voir à quel point le souvenir que les Indiens gardaient de leurs négociations était évocateur :

> [Traduction]
> On ne saurait être trop précis dans la mise en application des dispositions des ententes conclues avec ces peuples. ***Ils se rappellent avec une précision étonnante chacune des dispositions dont il a été convenu au traité***, et si nous souhaitons que

nos relations avec eux soient du type qu'il est souhaitable de maintenir, nous devons nous acquitter de nos obligations avec la plus scrupuleuse rigueur[193].

Est-il juste de donner effet à des promesses verbales, dans la mesure où un document de traité écrit ne fait nulle mention d'aide médicale? L'aspect le plus pertinent de cette question pour les besoins de la présente enquête réside peut-être dans l'examen qu'a fait la Commission de la revendication de la Première Nation de Moose Deer Point concernant les droits des Pottawatomis[194]. Dans cette enquête, la principale question était de savoir si les promesses relatives à des présents, à des terres et à l'égalité faites au conseil des 75 chefs principaux, dans l'île Manitoulin, par Samuel Peters Jarvis, le surintendant en chef des Affaires indiennes, au nom du lieutenant-gouverneur Sir Francis Bond Head, constituaient un traité. Dans la présente enquête, contrairement à l'enquête concernant Moose Deer Point, il ne fait aucun doute qu'un traité *existe*, étant donné que les parties ne contestent pas qu'elles avaient la capacité de traiter, qu'elles avaient l'intention de créer des obligations, qu'elles ont participé à des procédures revêtant une certaine solennité, et qu'elles ont, en fait, créé des obligations mutuellement exécutoires. La véritable question est donc de déterminer l'*étendue* de l'obligation du Canada sous le régime du traité. Néanmoins, dans une large mesure, le raisonnement appliqué dans le rapport sur Moose Deer Point en ce qui concerne l'existence et la valeur des dispositions d'un traité oral s'applique également dans la présente enquête.

Dans ce rapport, nous avons conclu que les tribunaux avaient à maintes reprises fait référence à la nature *sui generis* des traités, et aux circonstances toutes particulières qui les entourent, et nous sommes même allés parfois jusqu'à dire qu'une entente orale pourrait très bien constituer un traité ou un volet d'un traité. À titre d'exemple, dans l'arrêt *R. c. Badger*[195], le juge Cory de la Cour suprême du Canada, soutenait qu' « en tant qu'écrits, *les traités constataient des accords déjà conclus verbalement* mais ils ne rapportaient pas toujours la pleine portée de ces ententes verbales[...] »[196]. Dans un jugement concordant distinct, le juge Sopinka (le juge en chef Lamer étant en accord) déclarait : « Ces principes [...] [concernant

193 Adams G. Archibald, lieutenant-gouverneur, province du Manitoba, à Joseph Howe, secrétaire d'État aux provinces, 12 février 1872, Rapport annuel du ministère des Affaires indiennes pour l'année terminée le 30 juin 1872, Documents de session, 1873, n° 23, p. 1 (Documents de la CRI, p. 67). Italiques ajoutés.

194 Commission des revendications des Indiens, *Première Nation de Moose Deer Point - Reconnaissance des droits des Pottawatomis* (Ottawa, mars 1999), 11 ACRI, 143.

195 *R. c. Badger*, [1996] 1 RCS 771.

196 *R. c. Badger*, [1996] 1 RCS 771, p. 798, juge Cory. Italiques ajoutés.

l'interprétation des traités] découlent de la nature des rapports qui existent entre la Couronne et les peuples autochtones, de sorte que, *quel que soit le document énonçant ces rapports*, ces principes devraient servir à son interprétation[197]. » En d'autres termes, les principes d'interprétation des traités s'appliquent à tout document énonçant la nature du rapport entre la Couronne et les peuples autochtones. Si on s'en remet aux paroles du juge Cory, il y a entente *avant* que celle-ci soit consignée par écrit; on peut donc supposer qu'un tel accord, une fois conclu, peut *continuer* d'exister, même si les parties ne parviennent pas à en livrer la substance par écrit, que ce soit partiellement ou intégralement, mais qu'au contraire, ils en consignent une partie ou la totalité par d'autres moyens. Si, en fait, le trait qui définit un traité réside dans la *substance de la relation* entre la Couronne et les peuples autochtones, plutôt que dans la *nature du moyen* qui servira à articuler cette relation, alors, pourvu que les conditions préalables à la conclusion d'un traité soient réunies, il semblerait que rien ne puisse empêcher un instrument servant à articuler cette relation d'être dûment considéré comme étant un traité, quelle que soit la forme que prenne cet instrument.

Un autre arrêt important à cet égard est celui de *R. c. Côté*, dans lequel le juge Baudouin de la Cour d'appel du Québec, déclarait :

> S'agissant de la preuve de ces traités, la situation en matière de droit des Autochtones, est différente de celle que l'on rencontre habituellement. *Tout d'abord, un certain nombre de ces ententes n'ont pas toujours été mises par écrit et, d'abondant, la coutume autochtone répandue était souvent de constater leur existence par un simple échange de wampums puis de les commettre à la mémoire collective.* Ensuite, le colonisateur était, la plupart du temps dans une position de supériorité, ne serait-ce que parce que les concepts juridiques utilisés étaient dans certains cas, inconnus des Autochtones ou difficilement compréhensibles ou même intelligibles dans leurs cultures. C'est pourquoi la Cour suprême a établi des règles exceptionnelles, mais néanmoins précises en la matière, règles qui s'imposent aux tribunaux inférieurs.
>
> La première est que *toute entente peut, en principe, être considérée comme constituant un véritable traité, même si elle n'en a pas la forme*, et ce, malgré une certaine réticence de la part de certains tribunaux de première instance : voir *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, précitée. *Donc, tout pacte, alliance, convention ou arrangement peut constituer un traité* au sens de l'article 88 de la *Loi sur les Indiens* : *R .c. Simon, précité*, p. 441 et suivantes. Comme l'écrivait le juge en chef Antonio Lamer dans l'affaire *Sioui* (p. 441) : « [...] ce qui caractérise un

197 *R. c. Badger*, [1996] 1 RCS 771, p. 782, juge Sopinka. Italiques ajoutés.

> traité, c'est l'intention de créer des obligations, la présence d'obligations mutuellement exécutoires et d'un certain élément de solennité ». [...]
>
> La seconde est *qu'il est parfois nécessaire, en l'absence de texte écrit constatant l'accord intervenu, de se contenter d'une preuve secondaire, d'une preuve de qualité inférieure*, d'une preuve par ouï-dire, et donc de déroger de façon consciente aux règles ordinaires[198].

À ce point-ci, il semble incontestable qu'un traité peut exister, intégralement ou en partie, en l'absence d'un instrument écrit faisant état des points sur lesquels les parties se sont entendues lorsqu'elles ont négocié entre elles. Dans la présente enquête, et d'après les sources citées, je pourrais conclure que les promesses extérieures faisaient *partie* de l'obligation imposée au Canada par traité envers Roseau River et les autres bandes signataires des Traités 1 et 2. En toute justice envers le Canada, il convient de préciser que les représentants de la Couronne ont reconnu, assez tôt dans le processus, que les obligations du gouvernement ne se bornaient pas uniquement à la version écrite du Traité 1, adopté par décret le 12 septembre 1871.

À ceux qui pourraient faire valoir que la somme de la preuve documentaire et des souvenirs relatés par le mémorisateur des promesses n'amène pas, de façon non équivoque, à conclure que l'aide médicale constituait une promesse orale faite sous le régime du Traité 1, je réponds que j'estime toujours que les principes d'interprétation des traités nous imposent quand même cette conclusion.

En ce qui concerne les barrières linguistiques et la disparité quant au pouvoir de négociation qui existaient entre la Couronne et les peuples autochtones à l'époque où les traités furent négociés, les tribunaux se sont montrés disposés à aller au-delà des règles d'interprétation strictes établies en droit des contrats, pour déterminer l'incidence légale des traités conclus avec les Indiens. À titre d'exemple, dans l'arrêt *Badger*, le juge Cory a maintenu que les dispositions nébuleuses des traités devaient être interprétées de façon généreuse, en faveur des Premières Nations. Le juge a d'ailleurs fondé cette conclusion sur plusieurs motifs, que voici :

> Premièrement, il convient de rappeler qu'un traité est un échange de promesses solennelles entre la Couronne et les diverses nations indiennes concernées, un accord dont le caractère est sacré. Voir *R. c. Sioui*, [1990] 1 R.C.S. 1025, p. 1063; *Simon c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 387, à la p. 401. Deuxièmement, l'honneur de la Couronne est toujours en jeu lorsqu'elle transige avec les Indiens. Les traités et les dispositions

198 *R. c. Côté*, [1993] R.J.-Q., p. 13–14, (Cour d'appel du Québec), juge Baudouin. Italiques ajoutés.

législatives qui ont une incidence sur les droits ancestraux ou issus de traités doivent être interprétés de manière à préserver l'intégrité de la Couronne. Il faut toujours présumer que cette dernière entend respecter ses promesses. Aucune apparence de « manoeuvres malhonnêtes » ne doit être tolérée : *Sparrow*, précité, aux pp. 1107, 1108 et 1114; *R. c. Taylor* (1981), 34 O.R. (2d) 360 (C.A. Ont.), à la p. 367. Troisièmement, toute ambiguïté dans le texte du traité ou du document en cause doit profiter aux Indiens. Ce principe a pour corollaire que toute limitation ayant pour effet de restreindre les droits pour les Indiens en vertu des traités doit être interprétée de façon restrictive. Voir *Nowegijick c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 29, à la p. 36; *Simon*, précité, à la p. 402; *Sioui*, précité, à la p. 1035; et *Mitchell c. Bande indienne Peguis*, [1990] 2 R.C.S. 85, aux pp. 142 et 143. Quatrièmement, il appartient à la Couronne de prouver qu'un droit ancestral ou issu de traité a été éteint. Il faut apporter la « preuve absolue du fait qu'il y a eu extinction » ainsi que la preuve de l'intention claire et expresse du gouvernement d'éteindre les droits issus de traité. Voir *Simon*, précité, à la p. 406; *Sioui*, précité, à la p. 1061; *Calder c. Procureur général de la Colombie-Britannique*, [1973] R.C.S. 313, à la p. 404[199].

Un peu plus loin dans le même jugement, le juge Cory ajoute, en appliquant les principes précités :

> [...] le tribunal qui examine un traité doit tenir compte du contexte dans lequel les traités ont été négociés, conclus et couchés par écrit.[...] Les traités, qui ont été rédigés en anglais par des représentants du gouvernement canadien qui, on le présume, connaissaient les doctrines de common law, n'ont toutefois pas été traduits, par écrit, dans les diverses langues (en l'espèce le cri et le déné) des nations indiennes qui en étaient signataires. D'ailleurs, même s'ils l'avaient été, il est peu probable que les Indiens, qui communiquaient exclusivement oralement, les auraient interprétés différemment. Par conséquent, *il est bien établi que le texte d'un traité ne doit pas être interprété suivant son sens strictement formaliste, ni se voir appliquer les règles rigides d'interprétation modernes. Il faut plutôt lui donner le sens que lui auraient naturellement donné les Indiens à l'époque de sa signature.* Cela vaut également pour les mots d'un traité qui ont pour effet de limiter le droit accordé dans celui-ci. Voir *Nowegijick*, précité, à la p. 36; *Sioui*, précité, aux p. 1035, 1036 et 1044; *Sparrow*, précité, à la p. 1107; et *Mitchell*, précité, où le juge La Forest a fait état de l'importante différence qui existe entre l'interprétation des traités avec les Indiens et des lois touchant ces derniers[200].

Dans l'arrêt *Sioui*, le juge Lamer a énoncé le fondement de ces conclusions, qui, selon lui, trouvent leur justification dans la relation historique entre la Couronne et les Indiens :

199 *R. c. Badger*, [1996] 1 RCS 771, p. 793–794, juge Cory.
200 *R. c. Badger*, [1996] 1 RCS 771, p. 798–799, juge Cory. Italiques ajoutés.

Enfin, une fois que l'on constate l'existence d'un traité valide, ce traité doit, à son tour, recevoir une interprétation juste, large et libérale. Ce principe, amplement reconnu par la jurisprudence, a été récemment réaffirmé dans l'arrêt *Simon*. Les considérations qui sous-tendent ce principe ont été éloquemment présentées dans l'arrêt *Jones v. Meehan*, 175 U.S. 1 (1899), de la Cour suprême des États-Unis et sont, à mes yeux, tout aussi pertinentes aux questions relatives à l'existence d'un traité et à la capacité des parties qu'elles ne le sont à l'égard de l'interprétation d'un traité (aux pp. 10 et 11) :

> [TRADUCTION] Lorsqu'on interprète un traité conclu entre les États-Unis et une tribu indienne, il faut toujours [...] avoir à l'esprit que les négociations relatives au traité ont été menées pour le compte des États-Unis, une nation éclairée et puissante, par des représentants experts en diplomatie, qui maîtrisent une langue écrite, qui comprennent les modes et les formes pour créer les divers types de propriétés qui relèvent de leur droit, et qui ont reçu l'assistance d'un interprète à leur service; que le traité a été rédigé par ceux-ci et dans leur propre langue; que, par ailleurs, les Indiens sont un peuple faible et dépendant qui ne possède aucune langue écrite et n'est absolument pas familier avec toute forme d'expression juridique et dont la seule connaissance des termes dans lesquels le traité est formulé lui a été donnée par l'interprète au service des États-Unis; et le traité doit par conséquent être interprété non pas selon le sens technique de ses termes pour des avocats compétents, mais selon ce qui serait, pour les Indiens, leur sens naturel[201].

Dans l'arrêt *R. c. Van der Peet*, le juge en chef Lamer a été plus explicite encore, attribuant l'interprétation généreuse des traités avec les Indiens à l'existence de la relation de fiduciaire entre la Couronne et les Indiens :

> *Principes généraux applicables aux litiges entre les peuples autochtones et l'État*
>
> Toutefois, avant d'analyser le par. 35(1) en fonction de son objet, il convient de signaler qu'une telle analyse doit être faite à la lumière des principes généraux applicables aux rapports juridiques entre l'État et les peuples autochtones. Dans l'arrêt *Sparrow*, précité, notre Cour a statué, à la p. 1106, que le par. 35(1) doit recevoir une interprétation généreuse et libérale en faveur des Autochtones :
>
> > Si on considère les objectifs de la confirmation des droits ancestraux, *il est évident qu'une interprétation généreuse et libérale du texte de cette disposition constitutionnelle s'impose*. [Je souligne.]
>
> Ce principe d'interprétation, qui a d'abord été énoncé dans le contexte des droits issus de traités – *Simon c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 387, à la p. 402; *Nowegijick c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 29, à la p. 36; *R. c. Horseman*, [1990] 1 R.C.S. 901, à la p. 907; *R. c. Sioui*, [1990] 1 R.C.S. 1025, à la p. 1066 – découle de la nature des

201 *R. c. Sioui*, [1990] 1 RCS 1025, p. 1035–1036, juge Lamer.

> rapports entre l'État et les peuples autochtones. L'État a, envers les peuples autochtones, une obligation de fiduciaire qui a pour conséquence de mettre son honneur en jeu lorsqu'il traite avec eux. En raison de cette obligation de fiduciaire et de l'incidence de cette obligation sur l'honneur de l'État, les traités, le par. 35(1) et les autres dispositions législatives et constitutionnelles protégeant les droits des peuples autochtones doivent recevoir une interprétation généreuse et libérale : *R. c. George*, [1966] R.C.S. 267, à la p. 279. [1966] 3 C.C.C. 137, 55 D.L.R. (2d) 386 (C.S.C.)[202].

Pour ce qui est de l'interprétation du sens du traité et de la nature des droits qui en découlent, la Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *Sioui*, se fondant en cela sur les motifs du juge d'appel MacKinnon dans l'affaire *R. v. Taylor and Williams*, a maintenu que le contexte historique général d'un traité demeure toujours un champ d'enquête pertinent. De la même manière, d'autres jugements récents de la Cour suprême du Canada ont également conclu que ce type d'éléments de preuve est à la fois pertinent et admissible, par l'aide qu'il apporte dans l'interprétation d'un traité. Dans l'arrêt *Mitchell c. Bande indienne Peguis*, après avoir cité l'affaire *Nowegijick*, le juge en chef Dickson faisait le commentaire suivant :

> Il est possible de dégager deux éléments d'interprétation libérale dans ce passage : (1) les ambiguïtés dans l'interprétation des traités et des lois visant les Indiens doivent profiter aux Indiens, et (2) la compréhension qu'ont les autochtones des termes et des concepts juridiques correspondants contenus dans les traités avec les Indiens doit être préférée aux interprétations plus strictes et formalistes. *Dans certains cas, les deux éléments ne peuvent être distingués, mais dans d'autres cas l'interprète ne pourra percevoir une ambiguïté qu'en invoquant d'abord le deuxième élément*[203].

Autrement dit, le juge en chef Dickson a reconnu que dans certains cas le sens courant et ordinaire d'une disposition d'un traité indien reflète le sens et les intentions véritables à la fois de la Couronne et de la Première Nation mais que dans d'autres cas, une disposition en apparence claire et sans ambiguïté pourrait aller tout à fait à l'encontre des intentions véritables des parties. Par conséquent, l'interprétation d'un traité qui tiendrait uniquement compte des dispositions écrites de ce dernier pourrait conduire à une injustice, si les éléments de preuve tirés du vaste contexte historique devaient confirmer que la compréhension du traité par les Autochtones diffère sub-

202 *R. c. Van der Peet*, [1996] 2 RCS 507, p. 536–537, juge en chef Lamer.
203 *Mitchell c. Bande indienne Peguis*, [1990] 2 RCS 85, p. 98, juge en chef Dickson. Italiques ajoutés.

stantiellement de ce que les représentants du gouvernement ont couché par écrit, dans le traité.

Appliquer de façon stricte la règle d'exclusion de la preuve extrinsèque[204] en pareil cas priverait les tribunaux de la possibilité de donner effet légal aux véritables intentions des parties, étant donné que la compréhension par les peuples autochtones ne peut parfois être assurée que par l'examen du contexte historique général qui a conduit à la signature du traité. En conséquence, lorsqu'une Première Nation affirme que les dispositions écrites du traité ne reflètent pas exactement la véritable teneur de l'entente ni les intentions des parties à l'époque où le traité fut signé, il devient utile d'examiner les pourparlers verbaux qui ont eu lieu entre les représentants de la Couronne et de la Première Nation ainsi que les autres preuves extrinsèques se rapportant à l'interprétation de la disposition en question.

Cette démarche d'interprétation a récemment été approuvée par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *R. c. Marshall*. Le juge Binnie, écrivant pour la majorité, a rejeté pour trois motifs, l'application de la règle d'exclusion de la preuve extrinsèque et l'« approche étroite » retenue pour interpréter le traité :

> Premièrement, même dans le contexte commercial moderne, il est possible de faire appel à des éléments de preuve extrinsèques pour démontrer qu'un document donné ne renferme pas toutes les conditions d'une entente. Les règles d'interprétation applicables en droit des contrats sont généralement plus strictes que celles applicables aux traités. Pourtant, le professeur Waddams a dit ce qui suit, dans *The Law of Contracts* (3e éd. 1993), au par. 316 :
>
> > [TRADUCTION] La règle d'exclusion de la preuve extrinsèque ne vise pas à écarter les éléments de preuve qui sont de nature à démontrer si l'entente a oui ou non été « couchée par écrit », ou si les parties avaient l'intention de faire de l'écrit le seul document constatant cette entente. La preuve de ces questions est un préalable à l'application de la règle, et tout élément de preuve pertinent à cet égard est admissible. C'est l'opinion qui a été exprimée par Corbin et par d'autres auteurs, et qui a été suivie dans le *Second Restatement*.

---

204 Par « preuve extrinsèque » on entend essentiellement une preuve orale ou verbale, donc donnée de vive voix, mais la règle – connue sous le nom de « règle d'exclusion de la preuve extrinsèque » – veut que la preuve extrinsèque ne soit pas admissible pour contredire un document écrit, le modifier ou y ajouter ou en retrancher quoi que ce soit : d'après *The Canadian Law Dictionary* (Toronto: Law and Business Publications, 1980), p. 276. « Cette règle de preuve vise à préserver l'intégrité des documents écrits en ne permettant pas aux parties contractantes de tenter de modifier la nature de leur contrat, par le recours à des déclarations orales contemporaines » : d'après *Black's Law Dictionary*, 5th ed. (St. Paul, Minnesota: West Publishing Co., 1979), p. 1006.

Voir également *International Casualty Co. c. Thomson* (1913), 48 R.C.S. 167, le juge Idington, à la p. 191, et G.H. Treitel, *The Law of Contract* (9e éd. 1995), à la p. 177. Pour un exemple de traité qui n'a été que partiellement couché par écrit, voir *R. c. Taylor and Williams* (1981), 62 C.C.C. (2d) 227 (C.A. Ont.) (autorisation de pourvoi refusée, [1981] 2 R.C.S. xi).

Deuxièmement, même dans le cas d'un document censé contenir toutes les conditions d'un traité, notre Cour a clairement indiqué dans des arrêts récents que des éléments de preuve extrinsèques relatifs au contexte historique et culturel d'un traité pouvaient être admis même en l'absence d'ambiguïté ressortant à la lecture même du traité. Le juge en chef adjoint MacKinnon de la Cour d'appel de l'Ontario a énoncé le principe suivant dans *Taylor and Williams*, précité, à la p. 236 :

> [TRADUCTION] . . . si la conduite des parties et d'autres faits apportent des éléments de preuve concernant la manière dont celles-ci comprenaient les conditions du traité, cette façon de comprendre est utile pour donner corps aux conditions visées.

Cette proposition est mentionnée avec approbation dans les arrêts *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1010, au par. 87, et *R. c. Sioui*, [1990] 1 R.C.S. 1025, à la p. 1045.

Troisièmement, lorsqu'un traité a été conclu oralement et subséquemment couché par écrit par des représentants de la Couronne, il serait inacceptable que cette dernière fasse fi des conditions dont les parties ont convenu oralement, alors qu'elle se fonde sur celles qui ont été consignées par écrit, le juge Dickson (plus tard Juge en chef) dans *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 335. S'exprimant pour la majorité, le juge Dickson a dit ceci, à la p. 388 :

> J'estime néanmoins que l'acte de cession n'autorisait pas Sa Majesté à ignorer les conditions verbales qui, selon ce que la bande avait cru comprendre, seraient incluses dans le bail. C'est en fonction de ces représentations verbales que doit être appréciée la conduite adoptée par Sa Majesté en s'acquittant de son obligation de fiduciaire. Elles définissent et limitent la latitude dont jouissait Sa Majesté dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. Après que les mandataires de Sa Majesté eurent amené la bande à céder ses terres en lui laissant entendre qu'elles seraient louées à certaines conditions, il serait déraisonnable de permettre à Sa Majesté d'ignorer tout simplement ces conditions.

L'arrêt *Guerin* a une grande valeur comme précédent à cet égard, car la cession en cause dans cette affaire ne pouvait être acceptée que par le gouverneur en conseil, qui n'avait pas été informé de l'existence de quelque condition verbale que ce soit. La cession *ne* pouvait *pas* avoir été acceptée par les fonctionnaires du ministère qui étaient présents lorsque les Musqueams ont fait connaître leurs conditions. Néanmoins, il a été jugé que le gouverneur en conseil était lié par les conditions verbales qui, « selon ce que la bande avait cru comprendre, seraient incluses dans le bail » (p. 388)[205].

205 *R. c. Marshall*, [1999] 3 RCS 456, p. 471–473, juge Binnie.

Afin d'aider la Commission à déterminer si les parties au Traité 1 avaient ou non l'intention d'inclure de l'aide médicale dans les dispositions du traité, le Canada et la Première Nation anishinabée de Roseau River ont soumis des éléments de preuve extrinsèque se rapportant au contexte historique de l'époque, aux circonstances particulières liées à la négociation et à la mise en oeuvre du Traité 1, et à la conduite subséquente des parties. Dans cette preuve, on peut voir que le traité a été conclu par suite de la création de la province du Manitoba, dans un contexte où le Canada souhaitait ouvrir de nouveaux territoires afin de favoriser la croissance de la population et le développement économique. L'avènement de la traite des fourrures et l'influx subséquent de colons venus d'Europe ont toutefois été suivis de la décimation des troupeaux de bisons, qui constituaient la principale ressource de subsistance des Indiens des Prairies, et de l'introduction de maladies nouvelles qui ont fait de nombreuses victimes parmi les Autochtones. En fait, dans les jours qui précédèrent la signature du Traité 1, les négociations à l'angle Nord-Ouest furent suspendues, notamment pour permettre aux Indiens de ce qui est devenu le territoire visé par le Traité 3 de se disperser afin de minimiser les effets d'une grave épidémie de variole. Il est clair, d'après les relevés historiques, que la négociation du Traité 1 a été menée immédiatement au lendemain de l'épidémie, et on peut raisonnablement supposer que les négociateurs indiens étaient préoccupés par des questions liées à la maladie et aux soins médicaux, pendant toute la durée des pourparlers.

Quelques mois à peine après la signature du traité, les bandes de Pembina se présentent devant Molyneux St. John, pour lui réclamer l'aide médicale promise dans le cadre du traité, et la bande de St. Peter soumet l'affidavit de Prince, dans lequel elle demande « de l'aide médicale », pour les mêmes raisons. En outre, le surintendant adjoint Spragge notait, le 18 juillet 1873, que « St. John avait décrit en détail les présents qu'il était entendu que le gouverneur Archibald et le commissaire Simpson avaient promis de donner », et, conformément à la recommandation soumise par St. John dans sa lettre, Spragge ordonnait au commissaire aux Indiens Provencher de fournir « des médicaments pour les malades ».

De la même façon, il conviendra de rappeler, que par souci de mettre fin au différend concernant les promesses extérieures, le comité des commissaires aux Indiens, tout en se gardant de reconnaître les promesses alléguées « dans leur intégralité », reconnaissait le 13 mars 1874 « que certaines promesses ont été faites qui n'ont pas été incluses dans le traité ». En conséquence, le comité recommandait que la Couronne fournisse aux parties

indiennes au traité, entre autres choses, « un approvisionnement de remèdes simples [...] pour chaque réserve, [...] et placés sous la garde d'une personne convenable ».

J'ai de la difficulté à concevoir que Spragge ou encore le comité des commissaires aux Indiens aient pu *offrir* de l'aide médicale, en tant que moyen de régler le différend concernant les promesses extérieures, s'il n'avait pas été entendu quelque part que de l'aide médicale était déjà sur la table, sous une forme ou sous une autre. On peut raisonnablement supposer que le Canada a recherché à *limiter* sa responsabilité, et non au contraire à alourdir encore plus ses obligations en en *ajoutant* d'autres dont il n'avait pas été question auparavant. J'estime que les points précités concordent avec la vision que Roseau River a de l'affaire.

Sur la base de tous les éléments mis en preuve, et en tenant compte plus particulièrement des démarches menées par les Indiens de Pembina et par la bande de St. Peter, il ne fait aucun doute dans mon esprit que les membres de ces bandes comprenaient que de l'aide médicale sous une forme ou sous une autre avait été incluse dans les dispositions du Traité 1. En conséquence, lorsqu'on interprète le Traité 1, non pas dans le strict sens technique ou sous l'éclairage des strictes règles modernes d'interprétation, mais plutôt dans le sens de ce que les Indiens y ont clairement vu au moment de la signature, dire qu'il en découle un droit à de l'aide médicale représente une interprétation réaliste du traité. Même si l'on peut dire qu'il y a lieu jusqu'à un certain point de se demander si une telle promesse aurait exprimé l'« intention commune » des parties, pour reprendre les paroles prononcées par le juge Lamer dans *R. c. Sioui*[206], j'estime, comme l'a par la suite écrit le juge Cory dans l'arrêt *R. c. Badger*[207], que les dispositions du traité doivent être interprétées de façon libérale, et toute incertitude ou ambiguïté doit profiter aux Indiens.

En fin de compte, je considère que la preuve documentaire concernant l'aide médicale vient corroborer les souvenirs d'Assiniwinin. Je pense également, à la lumière des principes d'interprétation des traités, que considérer le traité de la manière dont il aurait été naturellement compris par les Indiens à l'époque de la signature nous conduit à la même conclusion, à savoir : l'aide médicale devrait être considérée comme ayant été un droit conféré par traité, suite à la signature du Traité 1 en 1871.

206 *R. c. Sioui*, [1990] 1 RCS 1025, p. 1069.
207 *R. c. Badger*, [1996] 1 RCS 771, p. 793–794, juge Cory.

La modification du Traité 1 en 1875

Les parties à la présente enquête interprètent très différemment le fait que la modification du traité de 1875 ne faisait aucune référence expresse à l'aide médicale.

Roseau River concède que les signataires indiens ont bénéficié d'une augmentation des annuités, qui passèrent de 3 $ à 5 $ par personne, du fait de la modification de 1875, et que la modification ne peut être considérée comme nulle[208]. Néanmoins, la Première Nation fait valoir que, suite à la lettre du 18 juillet 1873 de Spragge, l'aide médicale a cessé d'être tout au plus une « promesse extérieure » pour devenir « un droit conféré par traité, et pleinement reconnu et appliqué comme tel »[209]. Aussi, l'aide médicale ne fut-elle pas traitée dans les dispositions de la modification de 1875, modification en vertu de laquelle les Indiens étaient réputés « abandonner toute revendication contre le gouvernement en rapport avec les soi-disant « promesses extérieures », à l'exception des promesses exposées dans le mémoire [exposant les promesses faites en marge du traité] qui accompagnait le traité »[210]. De plus, le fait que le droit à l'aide médicale conféré par traité avait déjà été appliqué en 1875 fait en sorte que, selon la Première Nation, il en résulte une ambiguïté ou à tout le moins des doutes quant à l'effet de la modification apportée au traité. Étant donné les circonstances, le conseiller juridique fait valoir qu'on est fondé d'interpréter la modification *contra proferentem* – c'est-à-dire, à l'encontre de la partie qui a rédigé le document[211].

Mais, et cela est peut-être encore plus important, la Première Nation fait valoir qu'en raison de l'ambiguïté entourant la modification du traité, il ne serait ni juste ni raisonnable de faire valoir qu'en 1875 la bande de Roseau River estimait que la renonciation décrite dans la modification devrait s'appliquer au droit à l'aide médicale conféré et mis en œuvre par traité, et par ailleurs, dans l'esprit du conseiller juridique, il n'existe aucun élément de preuve permettant d'appuyer pareille conclusion[212]. Selon le conseiller juridique, étant donné que la bande n'avait pas de conseiller indépendant, il revenait au Canada, en sa qualité de fiduciaire, de veiller à ce que les membres de la bande soient pleinement informés de ce à quoi ils renonçaient en échange de l'obtention d'une augmentation de 2 $ de leurs annuités.

208 Mémoire de la Première Nation anishinabée de Roseau River, 26 février 1999, p. 42 et 45.
209 Mémoire de la Première Nation anishinabée de Roseau River, 26 février 1999, p. 46–47.
210 Mémoire de la Première Nation anishinabée de Roseau River, 26 février 1999, p. 46–47; décret, 30 avril 1875, AN, RG 10, vol. 3621, dossier 4767, ruban C-10108 (Documents de la CRI, p. 161–164).
211 Mémoire de la Première Nation anishinabée de Roseau River, 26 février 1999, p. 46.
212 Mémoire de la Première Nation anishinabée de Roseau River, 26 février 1999, p. 47.

Comme le Canada n'a pas veillé à les informer convenablement, et en clair, « on ne peut raisonnablement affirmer que les Indiens savaient, lorsqu'ils ont signé [la modification], que leur droit à de l'aide médicale en vertu du traité cessait d'exister »[213]. En fin de compte, la Première Nation fait valoir qu'il serait abusif de la part du Canada de prétendre que le droit à l'aide médicale conféré par traité a fait l'objet d'une renonciation du fait de la modification apportée au traité en 1875, étant donné :

- la disparité entre la Couronne et les Indiens, pour ce qui est du pouvoir de négociation, en raison du fait que les Indiens étaient peu familiers avec l'anglais et que la Couronne n'a pas fait traduire la modification en langue ojibway, comme elle l'avait fait dans le cas du Traité 1;
- l'absence de preuve selon laquelle les Indiens ont été informés des promesses spécifiques auxquelles, selon la Couronne, la bande renonçait;
- la « disparité criante entre l'augmentation de 2,00 $ des annuités, d'une part, et les autres avantages auxquels la bande était réputée renoncer, d'autre part »[214].

En conséquence, c'est au Canada que le fardeau incombe, en tant que partie cherchant à appliquer la modification de 1875, de démontrer que la transaction fut, dans les circonstances, équitable, juste et raisonnable – chose que le Canada est incapable de démontrer, car, dans l'esprit de la Première Nation, la Couronne était à n'en point douter déjà obligée de s'acquitter de la majorité des promesses faites en vertu du traité et dont fait mention le mémoire relatif aux promesses extérieures[215]. Cela signifie qu'à la lecture de la modification, il faut « s'en tenir » uniquement aux promesses auxquelles les Indiens auraient compris avoir renoncé « et non [...] y voir une renonciation à d'autres promesses qui ne sont pas expressément décrites dans le « mémoire » [relatif aux promesses faites en marge du traité] »[216]. Conséquemment, considérant qu'un droit à de l'aide médicale conféré par traité existait et n'a pas fait l'objet d'une renonciation, d'une cession ou d'une extinction du fait de la modification de 1875, la Première Nation prend pour position de dire que le droit en question a continué d'exister après 1875, et

213 Mémoire de la Première Nation anishinabée de Roseau River, 26 février 1999, p. 53.
214 Mémoire de la Première Nation anishinabée de Roseau River, 26 février 1999, p. 53–54.
215 Mémoire de la Première Nation anishinabée de Roseau River, 26 février 1999, p. 54.
216 Mémoire de la Première Nation anishinabée de Roseau River, 26 février 1999, p. 55.

que de ce fait les prélèvements dans le compte d'intérêts de la bande étaient injustifiés[217].

En réponse à cet argument, le Canada se dit en accord avec l'affirmation de la Première Nation selon laquelle la modification de 1875 était effective, mais, contrairement à la Première Nation, il ne voit aucun élément de preuve qui contredisait sa conclusion voulant que la modification ait été expliquée aux Indiens et signée avec le même degré de formalité que celui qui a caractérisé la signature du traité en 1871[218]. La modification de 1875 avait plutôt pour but, selon le Canada, de régler la question une fois pour toutes en accordant une augmentation des avantages payés aux Indiens qui, en contrepartie, libéraient le Canada de toutes les promesses qui avaient été faites mais non consignées par écrit; pour reprendre les paroles du conseiller juridique du Canada, « la modification de 1875 apportée au traité, et qui fait partie intégrante du traité, est très claire; elle indique que si la promesse ne figure pas sur la liste annexée, la Couronne en est libérée »[219]. En outre, le Canada fait valoir que rien ne justifie de limiter la portée de la modification aux promesses extérieures « non remplies », comme le réclame la Première Nation[220].

Pour ce qui est des affirmations de la Première Nation selon lesquelles la modification de 1875 était abusive ou imprévoyante, ou que cette modification fut obtenue par abus d'influence ou par manquement à une obligation de fiduciaire, le Canada nie que cette modification ait eu l'effet d'une injustice, en ce que les Indiens en ont été indûment désavantagés ou que le gouvernement en a profité de façon démesurée :

> [Traduction]
> Les faits en l'espèce montrent de façon concluante que la bande a plaidé en faveur d'une concession de la part du gouvernement de l'époque et a obtenu de ce dernier une augmentation de 66 p. 100 des paiements annuels qui lui sont versés en échange de la libération de promesses qui auraient été faites à l'époque où le traité fut signé. La bande a par la suite signé le décret pertinent. Ceci constitue la preuve incontestée, non contredite et probante qu'il n'y a eu ni abus d'influence ni inégalité en terme de pouvoir de négociation et, conséquemment, on ne peut dire qu'il y a eu consentement insuffisant[221].

217 Mémoire de la Première Nation anishinabée de Roseau River, 10 mars 1999, p. 51–52.
218 Transcription de la CRI, 25 mars 1999, p. 92–93 et 98 (Robert Winogron).
219 Mémoire du gouvernement du Canada, 10 mars 1999, p. 18; Transcription de la CRI, 25 mars 1999, p. 79 et 91 (Robert Winogron).
220 Mémoire du gouvernement du Canada, 10 mars 1999, p. 18.
221 Mémoire du gouvernement du Canada, 10 mars 1999, p. 21.

De même, le Canada adopte pour position de dire que, bien que sa relation avec les peuples autochtones soit de nature fiduciaire, ce ne sont pas tous les aspects de cette relation qui prennent la forme d'une obligation fiduciaire. Dans le cas présent, selon le conseiller juridique, aucun devoir, ni de fiduciaire ou d'une autre nature, n'existait pendant la période de 1909 à 1934 en vertu duquel le Canada aurait été tenu de payer de l'aide médicale ou de donner avis (à la bande) des prélèvements faits, au titre de l'aide médicale, à même le compte d'intérêts de la bande[222].

Je suis d'accord avec la Première Nation pour dire que le droit conféré par traité à de l'aide médicale ne doit pas être considéré comme ayant été éteint du fait de la modification apportée au traité en 1875. Comme je l'ai déjà indiqué, j'ai pour hypothèse de départ de considérer, à la lumière du témoignage d'Oliver Nelson et des souvenirs d'Assiniwinin, que l'aide médicale est devenue un droit conféré par traité *dès 1871*, et que le statut de l'aide médicale, en tant que droit conféré par traité, ne doit pas être considéré comme ayant été mis en doute, entre 1871 et 1875. La lettre du surintendant adjoint Spragge du 18 juillet 1873 et les recommandations du comité des commissaires aux Indiens n'ont en rien limité ou élargi ce droit qui existait déjà. La preuve suffit à démontrer que ce droit date de 1871, et cette conclusion s'appuie sur l'application des principes légaux d'interprétation des traités. La seule question qui subsiste est celle de savoir si l'aide médicale, en tant que droit conféré par traité, *existait toujours après* 1875, suite à la modification alors apportée au Traité 1.

Il ne fait aucun doute que l'aide médicale avait fait l'objet d'une promesse en marge du traité. Comme l'a écrit Oliver Nelson, « du point de vue de la Première Nation anishinabée de Roseau River et des autres Premières Nations visées par le Traité 1, *toutes les ententes négociées et conclues pendant les pourparlers qui ont mené au Traité de 1871 et qui ont été conclues en marge du traité proprement dit, constituaient les promesses extérieures* »[223]. De plus, la modification de 1875 a fait l'objet d'une entente « à la condition expresse [...] que chaque chef et autre Indien appelé à recevoir l'annuité augmentée ou le paiement annuel, *sera réputé avoir renoncé à toute revendication contre le gouvernement en rapport avec les soi-disant « promesses extérieures », autres que celles qui figurent dans le mémoire [relatif aux promesses faites en marge du traité]* qui

222 Mémoire du gouvernement du Canada, 10 mars 1999, p. 21–22.

223 Oliver J. Nelson (Ka-no-nace, Ma-ka-wa (clan de l'ours)), « Presentation to the Indian Specific Claims Commission on the Roseau River Anishinabe First Nation's Claims », 14 juillet 1998, p. 18 (Pièce 5 de la CRI). Italiques ajoutés.

accompagne le traité »[224]. Il semblerait, pour peu que l'on s'en tienne à une interprétation simple du libellé, que l'aide médicale, – en tant que promesse faite en marge du traité, et donc *ne figurant pas* dans le mémoire relatif aux promesses faites en marge du traité – serait réputée avoir été abandonnée en tant que motif de revendication contre le Canada.

Dans ce contexte, de quelle façon faut-il envisager la question de l'aide médicale? Comme je l'ai déjà fait observer, j'estime raisonnable de supposer que, dans la préparation de la modification de 1875, les représentants du Canada savaient que l'aide médicale était toujours une préoccupation pour les Indiens, même si le Canada n'était pas tout à fait disposé à faire de l'aide médicale une disposition du traité. Le Canada savait que la modification du traité proposée par le ministre de l'Intérieur David Laird aurait pour effet de priver les signataires indiens du Traité 1 de tout droit relatif à une revendication future concernant l'aide médicale et toutes les autres promesses extérieures et qui ne sont pas spécifiquement mentionnées dans le mémoire relatif aux promesses faites en marge du traité. Les représentants du Canada savaient aussi en 1875 que la modification représentait, pour les bandes, très peu de choses en termes de contrepartie réelle à fournir par le Canada. L'augmentation de 2 $ des annuités ne représentait rien de plus que l'augmentation des annuités déjà promise aux Indiens visés par les Traités 3 et 4 en 1873 et 1874 (augmentation qui allait bientôt être consentie aux bénéficiaires des Traités 5, 6 et 7); cette augmentation ne représentait donc pas une révision des dispositions du traité, mais la simple application administrative de ce qui était déjà devenu une réalité politique. Comme le niveau des annuités versées en vertu du traité avait déjà été augmenté, le Canada savait que les Indiens visés par le Traité 1 n'allaient pas accepter une modification qui n'inclurait pas une augmentation des annuités, alors que les membres des bandes voisines recevaient déjà 5 $ annuellement – et plus encore pour les chefs et les conseillers – chaque année.

Il convient de rappeler que la négociation des Traités 1 à 7 s'est faite en l'espace d'à peine six ans. En 1875, le Canada comme les Premières Nations étaient certainement au courant que d'autres négociations relatives à des traités avaient eu lieu ou étaient sur le point d'avoir lieu, et la nature des dispositions qui habituellement faisaient l'objet des discussions préparatoires aux traités. Dans ce contexte, je trouve significatif que la personne chargée par le Canada d'obtenir l'acceptation de la modification de 1875 ait été

224 Décret, 30 avril 1875, AN, RG 10, vol. 3621, dossier 4767, ruban C-10108 (Documents de la CRI, p. 161–164). Italiques ajoutés

Alexander Morris, le lieutenant-gouverneur des Territoires du Nord-Ouest et le représentant du Canada dans la négociation des Traités 4, 5 et 6. C'est Morris qui, pendant la négociation du Traité 6 l'année suivante, a convenu d'une disposition relative aux soins médicaux sous la forme de la clause du « buffet à médicament ». De plus, selon la recherchiste du Canada, Frances Foley Smith, « pendant les négociations relatives au traité, il [Morris] donna l'assurance aux Indiens qu'une aide médicale d'urgence serait fournie, parce que tel était le 'voeu de la Reine' »[225]. Il semble remarquable que le Canada prétende aujourd'hui que l'aide médicale en tant que droit ait été *éteint* par la modification apportée au Traité 1 en 1875, alors même que le propre représentant du Canada, à peine un an plus tard, était disposé à étendre ce même droit aux signataires du Traité 6.

Il importe aussi de se rendre compte que les dispositions de la modification de 1875 ne sont pas le produit de négociations serrées entre les parties, et marquées de gains en échange de concessions. Au contraire, la modification de 1875 avait tout au plus pour effet d'intégrer au traité le mémoire relatif aux promesses faites en marge de celui-ci, mémoire qui fut rédigé *en 1871*. Ce document reflétait les souvenirs que le commissaire aux Indiens Wemyss Simpson, le lieutenant-gouverneur Adams G. Archibald, l'agent des Indiens Molyneux St. John et l'homme d'affaires Métis James McKay avaient de *ce qui avait déjà été promis*. Compte tenu de l'embarras probable dans lequel se trouvaient ces quatre mêmes personnes, devant leur propre incertitude quant aux dispositions du Traité 1, il n'y a pas lieu de se surprendre que le mémoire ait pu être un relevé conservateur de ces promesses extérieures. Comme l'a admis St. John :

> [Traduction]
> La simple honnêteté nous oblige à dire que [...] les choses qui ont été promises, et celles qui ont été refusées, et dont ont fait état trois personnes visiblement en autorité et dont il n'a été question dans aucune communication régulière, étaient à ce point confuses qu'il n'y a pas lieu de se surprendre que même les quatre personnes qui étaient le plus susceptibles de savoir exactement ce qu'il en était, pouvaient à peine s'entendre sur la définition précise, lorsqu'elles ont tenté de le faire [dans le mémoire concernant les promesses faites en marge du traité], un mois après la signature du traité; il n'est pas surprenant du tout que les Indiens estiment que leurs

225 Frances Foley Smith, « Research Report on Roseau River Band Claim », 29 juillet 1982, p. 9 (Pièce 2 de la CRI).

demandes ont été accueillies favorablement à l'époque, et que de notre côté, nous nous efforcions de nous soustraire à nos obligations[226].

Tout comme le mémoire relatif aux promesses faites en marge du traité, la modification de 1875 a été rédigée par des représentants du Canada, isolément, et sans la contribution des partenaires indiens au traité. Au contraire du Traité 1 signé en 1871, la modification de 1875 a été approuvée par décret *avant* d'être soumise aux Indiens, en prévision de « négociations », ce qui veut dire que les signataires indiens se sont vus présenter un document fini et n'ont guère eu la chance, si tant est qu'ils l'aient eue, d'engager des échanges significatifs dans le but d'en modifier les dispositions. En outre, lorsque le lieutenant-gouverneur Morris et le commissaire aux Indiens Provencher ont convoqué les Indiens en vue de la signature du modificatif, ils l'ont fait, non pas dans le cadre d'une assemblée collective de toutes les bandes, comme Simpson et Archibald l'avaient fait en 1871, mais en présence des bandes, réunies à tour de rôle. Cette façon de faire a empêché les bandes d'agir d'un commun accord pour protéger leurs intérêts, si bien qu'en fin de compte le Canada a pu imposer sa propre vision des choses en ce qui concerne les promesses faites en marge du traité. En dépit de toutes ses lacunes, le Traité 1 fut un exemple brillant de négociation de traité, par comparaison avec le processus entaché d'irrégularités que fut l'exercice de modification du traité, en 1875.

Compte tenu de toutes ces circonstances, je crois que le Canada, en sa qualité de fiduciaire, se devait, envers les Indiens qui ont signé la modification de 1875, de divulguer, *expressément*, quels sont les points revendiqués par les Indiens comme ayant fait l'objet de promesses pendant la négociation du Traité 1 qui cesseraient de s'appliquer du fait du modificatif. Cette obligation est particulièrement vraie à l'égard d'un droit tel l'aide médicale qui, en 1875, était déjà une question réglée et un droit appliqué. Il ne fait aucun doute que l'établissement d'une liste des promesses marginales auxquelles on n'entendait plus donner suite ne se serait pas fait sans difficulté pour les représentants du Canada, qui en outre se seraient mis dans un embarras encore plus grand. De la même manière, déposer une telle liste devant les Indiens aurait vraisemblablement été maladroit, sans compter qu'il aurait été encore plus difficile d'obtenir leur consentement à la modification du traité.

226 Molyneux St. John, agent des Indiens, à William Spragge, surintendant général adjoint des Affaires indiennes, 24 février 1873, Rapport annuel du ministère des Affaires indiennes pour l'année terminée le 30 juin 1872, Documents de session (1873), n° 23, p. 11-12 (Documents de la CRI, p. 102-103).

Toutefois, j'accorde beaucoup de poids à la prétention de Roseau River selon laquelle, puisque les Indiens avaient compris que la question de l'aide médicale avait été réglée, ceux-ci ne jugeaient pas nécessaire d'aborder de nouveau la question en 1875; de même, ils n'auraient pas estimé que cette question était visée par la modification apportée au traité, vu que la question n'y était pas expressément mentionnée. Je crois que le devoir du Canada, en sa qualité de fiduciaire, en pareille situation aurait été de divulguer à ses mandants une information suffisante pour leur permettre d'examiner les choix qui s'offraient à eux, pour qu'ils puissent prendre une décision éclairée. Sans une compréhension claire et réaliste de ce à quoi ils renonçaient – et, peut-être plus encore, du peu qu'ils allaient *gagner* – à consentir à la modification du traité de 1875, les Indiens n'étaient pas dans une position qui leur permettait d'évaluer efficacement l'entente « réaménagée » à laquelle on les a amenés à consentir. Il n'existe aucune indication montrant que les représentants du Canada, en 1875 ou ultérieurement, aient informé les Indiens qu'ils ne seraient plus en mesure de compter sur le gouvernement fédéral pour obtenir de l'aide médicale. Je crois qu'il serait abusif pour le Canada de se fonder sur une transaction unilatérale comme celle-là le fut, pour s'estimer justifié de refuser l'aide médicale.

Je trouve une justification complémentaire à cette conclusion dans les motifs que la Commission a exposés dans son enquête sur la revendication de la Première Nation de Moose Deer Point, au sujet des droits des Pottawatomis[227]. Dans ce rapport, après avoir examiné les décisions rendues par la Cour suprême du Canada dans les arrêts *Horseman*, *Sioui*, *Badger* et *Van der Peet* sur la question de ce qui est nécessaire pour mettre fin à un droit issu de traité, la Commission déclarait :

> De l'avis de la Commission, ces décisions ont pour effet cumulatif que, avant l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982*, la Couronne pouvait éteindre unilatéralement des droits issus de traité à condition d'exprimer l'intention « claire et expresse » de le faire. Pour reprendre les paroles de la juge McLachlin dans l'arrêt *Van der Peet*, une intention « claire et expresse » de ce genre est évidente lorsque le gouvernement examine en réalité le conflit entre les gestes qu'il désire poser d'une part et les droits issus de traité des Indiens d'autre part, et qu'il choisit de résoudre ce conflit en abrogeant le traité[228].

227 Commission des revendications des Indiens, *Première Nation de Moose Deer Point. Reconnaissance des droits des Pottawatomis* (Ottawa, mars 1999), (1999) 11 ACRI 143.

228 Commission des revendications des Indiens, *Première Nation de Moose Deer Point. Reconnaissance des droits des Pottawatomis* (Ottawa, mars 1999), (1999) 11 ACRI 143, p. 292–293.

Compte tenu de l'absence de la moindre disposition, dans la modification de 1875, relative à la cessation de l'aide médicale, en tant que droit conféré par traité, je ne vois de preuve d'une intention « claire et expresse » préalable, dans la présente affaire. De façon particulière, étant donné que le Canada, en 1875, *ne* considérait *pas*, selon toute vraisemblance, l'aide médicale comme une disposition du traité de 1871, il paraît improbable que ses représentants auraient considéré leurs actions comme allant à l'encontre des dispositions du Traité 1, et encore moins que la modification aurait pour effet d'abroger le droit à l'aide médicale conféré par traité.

Étant donné que le droit à l'aide médicale conféré par traité n'était pas expressément éteint par la modification de 1875, ce droit a continué d'exister par la suite. Avec ce constat pour toile de fond, je conclus que les prélèvements faits au titre de l'aide médicale dans le compte d'intérêts en fiducie de Roseau River, de 1909 à 1934, étaient injustifiés, et que le Canada a une obligation légale non respectée envers la Première Nation, aux termes de la Politique des revendications particulières. En conséquence, le Canada devrait entamer des négociations avec la Première Nation, afin de déterminer la compensation qui s'impose.

Dans ce contexte, une autre question doit également être examinée.

Nature et portée de la promesse faite dans le cadre du traité

Je dois maintenant examiner la nature et la portée du droit conféré par traité – plus spécifiquement, déterminer si la promesse faite par le Canada dans le cadre du traité se limitait aux médicaments ou si au contraire elle incluait aussi les frais d'hospitalisation et les honoraires de médecins.

Sur ce point, la preuve est mitigée. Dans son rapport du 6 septembre 1872 sur sa rencontre avec les membres des bandes de Pembina, St. John indique que les Indiens ont fait des demandes concernant leurs « hommes malades » – demandes auxquelles St. John a répondu qu'ils devraient prendre soin de leurs propres malades. Rien dans cette demande ne permet de penser que les Indiens limitaient leurs demandes aux médicaments, encore que dans le contexte de l'époque, il paraîtrait raisonnable d'imposer pareilles limites, étant donné que les médecins et les hôpitaux n'étaient sans doute pas à la portée même de la population non autochtone locale. Trois mois après, la bande de St. Peter alléguait, dans l'affidavit de Prince, s'être fait promettre de l'« aide médicale » – qui, prise dans son sens large, pourrait être considérée comme incluant les frais d'hospitalisation et les honoraires de médecin. Dans sa lettre du 18 juillet 1873, Spragge fait toutefois réfé-

rence à des « remèdes pour les malades » et le comité des commissaires aux Indiens limitait aussi sa recommandation à un « approvisionnement de remèdes simples [...] pour chaque réserve ».

Pour déterminer si le droit conféré par traité devrait être interprété de façon large ou au contraire de façon étroite, il est possible de s'inspirer de la jurisprudence suscitée par la disposition dite du « buffet à médicaments » figurant dans le Traité 6. La première décision rendue à cet égard le fut par le juge Angers, de la Cour de l'Échiquier en 1935, dans l'arrêt *Dreaver c. The King*[229]. Dans cette affaire, le chef et les conseillers de la bande de Mistawasis de la Saskatchewan réclamaient, entre autres choses, le remboursement d'une somme de 4 489,95 $ prélevée par le surintendant général des Affaires indiennes à même les fonds de la bande, pour l'achat de médicaments et de fournitures médicales au nom de la bande. Le chef Dreaver affirma, dans son témoignage, que suite à la signature du traité, des médicaments étaient fournis gratuitement à la bande, jusqu'au jour où la bande eut cédé des terres à la Couronne en 1918 ou en 1919, date à laquelle les prélèvements ont commencé. Bien que les circonstances dans cette affaire aient été remarquablement comparables aux faits allégués en l'espèce, l'affaire *Dreaver* a ceci de particulier que la décision à son sujet fut rendue dans le contexte du Traité 6, qui renferme une disposition stipulant expressément « qu'il sera tenu un buffet à médicaments au domicile de tout agent des Sauvages pour l'usage et à l'avantage des Sauvages, à la discrétion de tel agent »[230]. Il n'existe aucune disposition comparable dans la version écrite du Traité 1. Dans ses commentaires concernant la disposition dite du « buffet à médicaments », le juge Angers déclarait :

> [Traduction]
> Selon moi, cette disposition signifie que les Indiens devaient recevoir tous les médicaments et les fournitures médicales dont ils pourraient avoir besoin, et ce tout à fait gratuitement. La preuve ne permet pas de déterminer de quels médicaments ou fournitures médicales il s'agissait, d'après la déclaration insérée au paragraphe 4 de la pétition, pas plus qu'elle ne fait mention des raisons pour lesquelles il y a eu des frais. S'agit-il de l'ensemble des médicaments et des fournitures médicales qui ont été fournis aux Indiens de la bande de Mistawasis par le ministère des Affaires indiennes ou cela ne représente-t-il qu'une partie de ce qui leur a été fourni; rien dans la preuve ne l'indique. Quoi qu'il en soit, je ne pense pas que le ministère des Affaires

229 *Dreaver c. The King* (1935), 5 CNLC 92 (Cour de l'Échiquier), juge Angers.
230 *Traité n° 6 conclu entre Sa Majesté la Reine et les Cris des plaines, les Cris des bois et d'autres tribus indiennes aux Forts Carlton et Pitt et à Battle River, et adhésions à ces derniers* (Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1981), p. 7.

> indiennes avait, en vertu du traité, le privilège de décider des médicaments et des fournitures médicales qui devaient être fournis aux Indiens gratuitement et ceux qui devaient être payés à même les fonds de la bande. Le traité ne fait pas de distinction; il indique simplement qu'une armoire à pharmacie doit être conservée dans la maison de l'agent des Indiens à l'usage et l'avantage des Indiens. Cette clause pourrait bien entendu être plus explicite mais, comme je l'ai dit, d'après mon interprétation, elle signifie que tous les médicaments et toutes les fournitures médicales dont peuvent avoir besoin les Indiens de la bande de Mistawasis doivent leur être fournis gratuitement[231].

En fin de compte, le juge Angers ordonna au Canada de rembourser les fonds à la bande.

Le Canada fait valoir que l'arrêt *Dreaver*, dans la mesure où cette affaire était fondée sur la disposition relative au « buffet à médicaments » du Traité 6, n'a rien à voir avec une revendication sous le régime du Traité 1 et que, de toute façon, cette décision a été renversée par des décisions subséquentes rendues par la Cour d'appel de la Saskatchewan dans les affaires *R. c. Johnston* et *R. c. Swimmer*[232]. De plus, fait valoir le Canada, dans l'affaire *Manitoba Hospital Commission c. Klein and Spence*[233], le juge Wilson de la Cour du Banc de la Reine du Manitoba concluait que « les Traités indiens n^{os} 1 et 2, qui visent les Indiens du Manitoba, ne parlent pas de soins ou de services médicaux ou hospitaliers », que la disposition du Traité 6 concernant le « buffet à médicaments » ne peut s'appliquer à des cas qui concernent le Traité 1, et que, de toute façon, cette disposition n'avait pas pour objet la « fourniture de tous les services médicaux, y compris les soins hospitaliers »[234].

En réponse à cet argument, la Première Nation met en doute le résultat de la décision *Klein and Spence*, étant donné « qu'aucune preuve d'une nature extrinsèque pouvant être admissible dans ce type de procédures » n'avait été soumise à la Cour pour démontrer que l'aide médicale était un droit oral conféré par traité, mais hors du cadre du traité écrit[235]. Le conseiller juri-

231 *Dreaver c. The King* (1935), 5 CNLC 92, p. 115 (Cour de l'Échiquier), juge Angers.

232 Transcription de la CRI, 25 mars 1999, p. 108 (Robert Winogron); *R. c. Johnston* (1966), 56 DLR (2d) 749, 56 WWR 565, 49 CR 203 (C.A. de la Sask.), Culliton, JCS; *R. c. Swimmer* (1970), 17 DLR (3d) 476, [1971] 1 WWR 756, 3 CCC (2d) 92 (C.A. Sask.), Culliton, JCS.

233 *Manitoba Hospital Commission c. Klein and Spence* (1969), 67 WWR 440 (Cour du Banc de la Reine du Man.), juge Wilson.

234 Transcription de la CRI, 25 mars 1999, p. 106 (Robert Winogron); *Manitoba Hospital Commission v. Klein and Spence* (1969), 67 WWR 440, p. 446–447 (Cour du Banc de la Reine du Man.), juge Wilson, faisant référence à *R. v. Johnston* (1966), 56 DLR (2d) 749, 56 WWR 565, p. 570, 49 CR 203 (C.A. Sask.), Culliton, JCS.

235 Transcription de la CRI, 25 mars 1999, p. 127 (Rhys Jones).

dique de la Première Nation conteste par ailleurs l'applicabilité des affaires *Johnston* et *Swimmer*, à la présente enquête :

> [Traduction]
> [I]l importe de comprendre que les raisons pour lesquelles ces affaires ont été limitées ou sont de portée plus étroite s'expliquaient par la formulation du Traité nº 6. Ces deux affaires avaient trait à l'interprétation de ce que signifie un buffet à médicaments. Nulle part a-t-on demandé au tribunal de se pencher sur une question aussi vaste que l'est selon nous, la question de l'aide médicale sous le régime du Traité 1, question qui est fort différente, et d'une portée beaucoup plus large[236].

Les affaires *Johnston* et *Swimmer* étaient identiques, pour ce qui est des faits en cause. Le Canada et la Saskatchewan ont conclu une entente administrative qui prévoit que le Canada paiera les taxes sur l'hospitalisation, sous le régime de la *Saskatchewan Hospitalization Act*[237], au nom des seuls Indiens qui résident dans une réserve ou de ceux qui résident à l'extérieur d'une réserve depuis moins de 12 mois. Dans chaque cas, l'intimé, un Indien visé par le traité, avait vécu hors de la réserve pendant plus de 12 mois et avait omis de payer la taxe sur l'hospitalisation, faisant valoir qu'il en était exempté en vertu des dispositions du Traité 6 concernant « le buffet à médicaments » et de la disposition relative à « la peste ». Cette dernière disposition stipule ce qui suit :

> Que dans le cas où par la suite les Sauvages compris dans ce traité seraient visités par la peste ou par une disette générale, la Reine, lorsqu'elle aura reçu un certificat en bonne et due forme de Son agent ou de Ses agents pour les affaires des Sauvages accordera tous et tels secours que Son surintendant en chef des Affaires des Sauvages croira nécessaires et suffisants pour les soulager du fléau qui aura [fondu] sur eux[238].

Dans chacune de ces affaires, l'intimé, accusé d'avoir omis de payer la taxe, a été acquitté par le juge Policha, de la Cour des magistrats, qui a déclaré, dans l'affaire *Johnston* :

> [Traduction]
> En ce qui a trait à la disposition relative au « buffet à médicaments » du Traité 6, il est généralement admis que les dispositions concernant les soins aux malades et aux

236 Transcription de la CRI, 25 mars 1999, p. 127 (Rhys Jones).
237 *Saskatchewan Hospitalization Act*, RSS 1953, ch. 232 et RSS 1965, ch. 253.
238 *Traité nº 6 conclu entre Sa Majesté la Reine et les Cris des plaines, les Cris des bois et d'autres tribus indiennes aux Forts Carlton et Pitt et à Battle River, et adhésions à ces derniers* (Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1981), p. 7.

blessés des régions habitées par les Indiens en 1876 étaient quelque peu primitives, comparativement aux normes d'aujourd'hui. On peut raisonnablement supposer que les Indiens avaient une connaissance limitée des moyens qui étaient mis à leur disposition et il est évident qu'ils souhaitaient que l'on accorde des soins convenables à leurs malades. Cela étant dit, et pour peu que l'on pousse la réflexion du juge Angers [dans *Dreaver*] un peu plus loin, je ne peux que conclure que la disposition relative au « buffet à médicaments » et la disposition relative à la « peste » du Traité 6 devraient être interprétées comme signifiant que les Indiens ont le droit de recevoir tous les services médicaux, y compris les médicaments, les fournitures médicales et les soins hospitaliers, sans frais. Faute de disposition législative convenable qui tendrait à prouver le contraire, ce droit s'applique à tous les Indiens au sens de la *Loi sur les Indiens*, sans exception. Selon moi, l'accusé est visé par l'exonération de taxe prévue à l'art. 23(1)(iv) du Règlement et il n'est pas tenu de payer la taxe.

Je conclus que l'accusé n'est pas coupable de l'accusation portée contre lui[239].

À propos de l'appel examiné dans l'arrêt *Johnston*, le juge en chef Culliton, avant de livrer son analyse, a indiqué que la question soumise au tribunal dans cette affaire « n'avait rien à voir avec la responsabilité générale du gouvernement du Canada envers les Indiens, la question étant simplement de savoir si le savant juge de première instance avait interprété correctement ou non les dispositions relatives à la « peste » et au « buffet à médicaments » du Traité[240]. Aussi, dans l'affaire *Swimmer* examinée ultérieurement – et sans doute en réponse à la remarque faite par le juge en chef Culliton – le juge Policha ajouta que « seul le Parlement du Canada pouvait légiférer en ce qui concerne les Indiens et conséquemment, l'art. 21 du Règlement découlant de la *Saskatchewan Hospitalization Act*, et l'alinéa 21(1)(v) du Règlement d'application de la *Saskatchewan Medical Care Insurance Act*, étaient *ultra vires* » – c'est-à-dire outrepassaient la compétence législative de la province[241].

Dans les affaires *Johnston* et *Swimmer*, le juge en chef Culliton a accueilli les pourvois au nom, dans les deux cas, d'un tribunal de cinq juges de la Cour d'appel de la Saskatchewan. En ce qui concerne l'affaire *Johnston*, il a indiqué :

[Traduction]

Dans l'interprétation des dispositions d'un traité, il faut d'abord examiner les mots

239 Juge Policha, cité dans *R. v. Johnston* (1966), 56 DLR (2d) 749, p. 751, 56 WWR 565, 49 CR 203 (C.A. Sask.), juge en chef Culliton.

240 *R. v. Johnston* (1966), 56 DLR (2d) 749, p. 752, 56 WWR 565, 49 CR 203 (C.A. Sask.), juge en chef Culliton.

241 Juge Policha, cité dans *R. c. Swimmer* (1970), 17 DLR (3d) 476, [1971] 1 WWR 756, 3 CCC (2d) 92 (C.A. Sask.), juge en chef Culliton.

utilisés et donner à ces mots le sens ordinaire qu'ils devaient avoir à l'époque où le traité fut conclu. Pour ce faire, également, il est souhaitable et approprié de se servir de tous les documents faisant autorité qui peuvent exister pour nous éclairer sur les échanges qui ont entouré la signature du traité. Je suis d'accord avec l'opinion exprimée par le juge d'appel Norris, dans *R. c. White and Bob* (1964), 50 D.L.R. (2d) 613, 52 W.W.R. 193 [conf. 52 D.L.R. (2d) 481*n*, [1965] R.C.S. vi], lorsque, à la p. 629, il a dit :

> La Cour est justifiée « dans son examen juridique de tenir compte des faits historiques, qu'il s'agisse de faits passés ou contemporains », comme l'a dit le lord-juge du Parcq dans *Monarch Steamship Co., Ld. c. Karlshamns Oljefabriker (A/B)*, [1949] A.C. 196, p. 234, [1949] 1 All E.R. 1, p. 20, et il a le droit de se fonder sur ses propres connaissances et recherches historiques, *Read c. Bishop of Lincoln*, [1892] A.C. 644, lord-juge Halsbury, L.C., p. 652–654[242].

Le juge en chef Culliton a par la suite passé en revue le compte rendu d'Alexander Morris au sujet des négociations qui ont précédé le Traité 6[243], signalant au passage que le traité avait été conclu dans un contexte où une virulente épidémie de variole sévissait, au début des années 1870. Il a observé que les Indiens, lorsqu'ils se sont engagés dans ces négociations, nourrissaient de graves craintes à propos de la peste et de la famine, et la disposition relative à la « peste » constituait la réponse de la Couronne à ces craintes. En ce qui concerne l'affaire dont il avait été saisi, le juge en chef Culliton a conclu que la disposition relative à la « peste » n'avait rien à voir. Toutefois, à propos de la disposition concernant le « buffet à médicaments », il livra le commentaire suivant :

> [Traduction]
>
> On ne trouve rien dans le document de Morris tendant à indiquer que l'on puisse donner quelque autre sens que ce soit aux mots « buffet à médicaments » que le sens qu'ont les mots eux-mêmes dans le contexte dans lequel ils sont utilisés. La seule référence que je puisse trouver dans ce document se trouve à la p. 218, où l'auteur indique : « Un buffet à médicaments sera gardé à la maison de chaque agent des Indiens, au cas où il y aurait de la maladie parmi vous ». La disposition du traité relative au « buffet à médicaments » reflète cet engagement.
>
> Je me permets d'ajouter que la lecture de la disposition relative au « buffet à médicaments » permet de constater que sa formulation ne signifie rien d'autre que les mots qu'on y emploie : un engagement de la part de la Couronne à garder, à la maison de l'agent des Indiens, un buffet à médicaments à l'usage et à l'avantage des

242 *R. c. Johnston* (1966), 56 DLR (2d) 749, p. 752, 56 WWR 565, 49 CR 203 (C.A. Sask.), juge en chef Culliton.
243 Alexander Morris, *The Treaties of Canada with the Indians of Manitoba and the North-West Territories* (Toronto : Belfords, Clarke & Co., 1880, réédité Saskatoon : Fifth House Publishers, 1991), p. 178.

Indiens, *à la discrétion de tel agent* [...]. La disposition, comme telle, ne donne pas à l'Indien un droit sans restrictions à utiliser le « buffet à médicaments » et à en profiter, mais elle indique que ces droits sont conférés à la discrétion de l'agent des Indiens. Cette limitation semble indiquer que l'obligation à remplir était de faire en sorte d'avoir, concrètement, dans les réserves, pour l'usage et à l'avantage des Indiens, une réserve de médicaments confiée à la responsabilité de l'agent. Je ne trouve rien, dans les faits historiques, ni dans quelque définition du dictionnaire, ou même dans quelque décret légal que ce soit, qui puisse justifier la conclusion selon laquelle les Indiens, lorsqu'ils ont demandé à la Couronne de s'investir de l'obligation de fournir un « buffet à médicaments », espéraient recevoir tous les services médicaux, y compris les soins hospitaliers[244].

Dans un article intitulé « The Medicine Chest Clause in Treaty nº 6 », Peter Barkwell précise que, même si le juge en chef Culliton avait correctement énoncé le principe tiré de *White and Bob* avant de s'en remettre au texte de Morris, l'application du principe dit de *White and Bob* par la Cour d'appel n'était au mieux qu'une « allusion polie » aux paroles du juge d'appel Norris dans l'affaire précitée :

[Traduction]
Il [le juge en chef Culliton] a ensuite examiné le compte rendu des négociations qui ont mené au traité que renferme l'ouvrage du lieutenant-gouverneur Morris. Il s'agit du seul ouvrage historique auquel Sa Seigneurie s'est référé. Il n'est pas possible de dire si cette référence était le résultat de sa propre recherche ni non plus s'il s'agissait du seul compte rendu historique soumis par le conseiller juridique, ou encore s'il s'agissait du seul ouvrage que Sa Seigneurie considérait comme faisant autorité. Rien dans l'ouvrage auquel il se réfère n'indique ce que les Indiens croyaient avoir obtenu pendant les négociations. Morris ne dit rien qui pourrait indiquer quel était le degré de compréhension par les Indiens des dispositions du traité, et il serait sans doute naïf de penser que le négociateur en chef du gouvernement ait pu présenter un compte rendu parfaitement objectif des délibérations[245].

Enfin, après examen de la décision du juge Angers dans l'arrêt *Dreaver*, à savoir que les Indiens visés par le Traité 6 étaient admissibles à recevoir tous les médicaments et les fournitures médicales sans frais, le juge en chef Culliton concluait :

[Traduction]
Pour parvenir à la conclusion que nous venons de voir, le savant juge [Angers]

244 *R. c. Johnston* (1966), 56 DLR (2d) 749, p. 753, 56 WWR 565, 49 CR 203 (C.A. Sask.), juge en chef Culliton.
245 Peter Alan Barkwell, « The Medicine Chest Clause in Treaty nº 6 », [1981] 4 CNLR 1, p. 16.

semble s'être fondé sur les preuves déposées par le requérant Dreaver, lequel témoignait avoir été présent pendant la négociation du traité et selon qui il était entendu que tous les médicaments devaient être fournis gratuitement aux Indiens. Il ne semble exister aucun élément de preuve à l'appui d'une interprétation plus large de la disposition que l'interprétation qu'en a donnée le juge Angers. Je ne me prononce pas sur le bien-fondé de l'interprétation de la disposition faite par le juge Angers, par contre je ne crois pas, avec tout le respect que je dois au juge, que l'interprétation ainsi donnée justifie le sens élargi attribué à cette disposition par le savant juge [Policha] de la Cour des magistrats[246].

En s'exprimant ainsi, le juge en chef Culliton n'a pas renversé la décision rendue par le juge Angers dans l'arrêt *Dreaver*. Tout au plus a-t-il conclu que la disposition n'allait pas *au-delà* des médicaments et des fournitures médicales et ne s'étendait pas aux autres services médicaux, notamment l'hospitalisation. Toutefois, Barkwell laisse entendre que les retombées de la décision du juge en chef Culliton allaient beaucoup plus loin :

[Traduction]
Même si le savant juge en chef a déclaré dans cette affaire ne pas exprimer d'opinion au sujet de la décision rendue dans l'arrêt *Dreaver*, en statuant que la disposition relative au buffet à médicaments signifie [tout au plus ce que les mots indiquent clairement], il est respectueusement soumis qu'il n'a pas tenu compte de *Dreaver*, et qu'il a même outrepassé cet arrêt. Dans *Dreaver*, le juge Angers, après avoir entendu les preuves déposées, est allé au-delà de la « simple lecture » de la disposition pour statuer que celle-ci couvrait tous les médicaments et les fournitures médicales. Il n'est pas allé jusqu'à inclure les soins hospitaliers, mais il n'existe nulle raison, sur la base de preuves appropriées, qui aurait pu l'empêcher de le faire. De son côté, le juge en chef Culliton, ne se fondant apparemment que sur Alexander Morris en tant que source historique, a fermé la porte à toute interprétation libérale de la disposition[247].

Quatre ans plus tard, dans l'appel *Swimmer*, le juge en chef Culliton est revenu aux motifs déjà énoncés précédemment dans la décision *Johnston*, ajoutant d'un ton quelque peu incisif, que « rien dans la présente affaire ne justifiait le rejet de ce point de vue par le savant juge [Policha] de la Cour des magistrats ». Pour ce qui est de la question constitutionnelle, plus précisément de la question de savoir si le règlement découlant de la *Saskatchewan Hospitalization Act* et de la *Saskatchewan Medical Care Insurance Act* outrepassait les pouvoirs provinciaux, il indiquait :

246 *R. c. Johnston* (1966), 56 DLR (2d) 749, p. 754, 56 WWR 565, 49 CR 203 (C.A. Sask.), juge en chef Culliton.
247 Peter Alan Barkwell, « The Medicine Chest Clause in Treaty n° 6 », [1981] 4 CNLR 1, p. 18–19.

[Traduction]

Comme je l'ai déjà dit, les dispositions du Traité 6 n'imposent pas au gouvernement du Canada l'obligation de fournir, sans frais, des services médicaux et hospitaliers à tous les Indiens. De plus, je n'ai connaissance d'aucune loi du Parlement qui aurait cet objectif. Dans les circonstances, l'intimé était assujetti aux dispositions de la *Saskatchewan Hospitalization Act* et de la *Saskatchewan Medical Care Insurance Act*, deux textes de loi d'application générale, et qu'il était assujetti à la taxe prévue par ces deux lois[248].

Pendant ce temps, à peu près à la même époque, les tribunaux du Manitoba examinaient l'étendue du droit des Indiens aux soins hospitaliers sous le régime du Traité 1, sur la base d'un ensemble de faits quelque peu différents, dans l'affaire *Klein and Spence*. Dans cette affaire, la dénommée Spence était une Indienne visée par le traité et membre de la Bande de Peguis qui avait été frappée par une voiture conduite par un chauffeur non assuré. Klein, un avocat, a réussi à percevoir le plein montant du jugement, majoré des intérêts et des coûts, auprès du trésor provincial, sous le régime de la *Loi sur la Caisse des jugements inexécutés*[249]. Après que Klein eut déposé le produit du jugement dans son compte en fiducie, la Manitoba Hospital Commission fit valoir qu'elle avait droit à la somme de 4 290,00 $ à prélever sur ce compte afin d'éponger les frais d'hôpitaux encourus par Spence. Sur les conseils de sa bande, Spence s'opposa à la réclamation de la Commission « au motif qu'elle était une Indienne visée par le Traité ». Coincé entre les deux parties, Klein demanda une ordonnance d'interplaiderie afin d'obtenir les instructions du tribunal quant à la façon de répartir le montant faisant l'objet de la contestation.

Devant la Cour du Banc de la Reine du Manitoba, les faits plaidaient décidément à l'encontre de Spence, étant donné que cette dernière avait produit une autorisation écrite de règlement avec le trésor provincial, notamment à l'égard d'une somme de 4 290,00 $ de « frais d'hôpitaux » payable, en tant qu'élément de « dommages-intérêts particuliers »[250]. Autrement dit, étant

248 *R. c. Swimmer* (1970), 17 DLR (3d) 476, p. 480–481, [1971] 1 WWR 756, 3 CCC (2d) 92 (C.A. Sask.), juge en chef Culliton.

249 *Loi sur la Caisse des jugements inexécutés*, SM 1965, chapitre 89.

250 « Les dommages peuvent être soit de nature « générale » ou de nature « spéciale ». Les dommages-intérêts généraux sont ceux que la loi présumera être directs, naturels et les conséquences probables de l'acte faisant l'objet de la plainte. Les dommages-intérêts particuliers, par contre, sont les dommages qui, en droit, ne seront pas considérés comme découlant de la nature de l'acte, étant donné qu'ils ne sont pas de nature ordinaire, mais plutôt de nature exceptionnelle. Dans le cas de ces derniers, ces dommages doivent faire l'objet d'un plaidoyer et être prouvés. Parfois, on dit des dommages-intérêts particuliers qu'ils permettent un calcul exact d'une somme d'argent définie au titre du dommage subi » : *The Canadian Law Dictionary* (Toronto: Law and Business Publications (Canada) Inc., 1980), p. 107.

donné que Spence n'avait pas elle-même réglé les frais d'hôpitaux, elle aurait été avantagée si elle avait été autorisée à conserver les frais remboursés, et la Hospital Commission n'aurait pu obtenir les frais qu'elle réclamait. Néanmoins, l'une des questions posées à la Cour était de savoir si Spence était une Indienne visée par le Traité et si, à ce titre, les services hospitaliers constituaient pour elle un droit. Le juge Wilson a écrit à ce propos ce qui suit :

> [Traduction]
> À cet égard, je puis seulement dire que rien ne démontre ce droit absolu aux soins hospitaliers. Dans la mesure où la *Loi sur les Indiens* aborde cette question, l'alinéa 72(1)(g) [qui autorise le gouverneur en conseil à prendre des règlements concernant les traitements médicaux et les services de santé destinés aux Indiens] ne revêt qu'un caractère facultatif. *Les traités indiens 1 et 2, qui s'appliquent aux Indiens du Manitoba, ne disent rien à propos des soins ou des services médicaux ou hospitaliers*. Le traité indien 6 concerne les Indiens qui vivent dans ce qui est aujourd'hui la province de la Saskatchewan, et il ne paraîtrait pas applicable [...][251].

Comme le Canada le précise dans son argumentation à propos de la présente enquête, le juge Wilson est allé jusqu'à conclure dans le même sens que le juge Culliton dans l'arrêt *Johnston*, à savoir que même la disposition concernant le « buffet à médicaments » du Traité 6 ne prévoyait pas la prestation de tous les services médicaux, y compris les soins hospitaliers[252].

Dans son propre examen du droit sur cette question, la Commission a appris que l'arrêt *Klein and Spence* avait fait l'objet d'un appel devant la Cour d'appel du Manitoba, affaire dans laquelle le juge en chef Smith statua, dans un jugement unanime :

> [Traduction]
> L'avocat a fait valoir [...] que, en tant qu'Indienne visée par un traité, M^me^ Spence n'était pas « légalement tenue de payer à un hôpital des soins ou des traitements [...] » qu'elle avait reçus. Il a soumis qu'une obligation de payer des frais hospitaliers, en l'absence d'une entente expresse à cet égard, ne peut qu'être supposée à la lumière des circonstances, et que comme les Indiens s'étaient vus fournir des services hospitaliers pendant longtemps aux frais du gouvernement fédéral, sans qu'on exige des Indiens que ces derniers paient ces services ou sans qu'on leur demande de le

251 *Manitoba Hospital Commission c. Klein and Spence* (1969), 67 WWR 440, p. 446 (CBR Man.), juge Wilson. Italiques ajoutés.

252 Transcription de la CRI, 25 mars 1999, p. 106 (Robert Winogron); *Manitoba Hospital Commission c. Klein and Spence* (1969), 67 WWR 440, p. 446–447 (CBR Man.), juge Wilson.

faire, on ne peut inférer dans la présente affaire que M^me^ Spence avait accepté de payer ces frais.

Pour ce qui est de savoir si avant l'adoption de la *Hospital Services Insurance Act* un Indien ou une Indienne visé par un traité n'était pas tenu de payer ses frais hospitaliers, ou quant à savoir si en réalité l'Indien ou l'Indienne concerné était tenu de les payer, mais était ensuite indemnisé par le gouvernement fédéral, la question n'a pas à être tranchée dans la présente affaire.

La présente situation doit faire l'objet d'une décision à la lumière de la *Hospital Services Insurance Act*. Cette Loi s'applique à tous les résidents, y compris aux Indiens. Voir art. 7 de la Loi ainsi que l'art. 87 de la *Loi sur les Indiens*, L.R.C. 1952, ch. 149.

Le décret CP 1958-15/879, autorisait le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social à payer au nom des Indiens les primes « qu'il fallait payer comme condition d'admissibilité à recevoir des soins hospitaliers sous le régime de santé en vigueur dans la province [...] ». *Cela signifie que les Indiens devaient être dans la même position que les autres personnes dans la province, en ce qui touche les services hospitaliers.* Dans la présente affaire, les primes en question ont été payées pour M^me^ Spence pendant la période où elle était sans travail. Lorsqu'elle s'est de nouveau trouvé un travail, ses primes ont été déduites par son employeur et remises à la Manitoba Hospital Commission, de la même façon qu'on le ferait pour tout autre travailleur de la province[253].

Examinées isolément, les autorités citées précédemment, à l'exception de ***Dreaver***, m'inciteraient à conclure que le droit à l'aide médicale conféré par traité pourrait de façon étroite s'appliquer aux médicaments et aux fournitures médicales prévus par la disposition du Traité 6 concernant le « buffet à médicaments ». Toutefois, les affaires ***Johnston***, ***Swimmer*** et ***Klein and Spence***, ont toutes été rendues avant l'élaboration de la jurisprudence plus récente établie par la Cour suprême du Canada au sujet de l'interprétation des traités; c'est pourquoi je doute que ces éléments de jurisprudence font toujours autorité aujourd'hui.

Les réserves que j'exprime sont par ailleurs confortées par la décision récente rendue par le protonotaire Hargrave de la Cour fédérale, Section de première instance, dans l'affaire ***Nation crie de Wuskwi Sipihk c. La Reine***[254], décision rendue quelques semaines avant la présentation des arguments oraux des conseillers juridiques dans la présente enquête. Dans cette affaire, plusieurs Premières Nations se sont opposées à une entente

253 *Re Manitoba Hospital Commission and Klein and Spence* (1969), 9 DLR (3d) 423, p. 423–424 (C.A. Man.), juge en chef Smith. Italiques ajoutés.

254 *Nation crie Wuskwi Sipihk c. La Reine* (décision non publiée, 21 janvier 1999, dossier n° T-383–98). En date du présent rapport, la décision du protonotaire Hargrave dans cette requête provisoire n'avait pas été portée en appel et les postes s'employaient apparemment à régler le différend, par la voie de la médiation.

entre le ministère fédéral de la Santé nationale et du Bien-être social et le ministère de la Santé du Manitoba, entente qui aurait consacré le partage des pouvoirs et des responsabilités à l'égard de services de santé gouvernementaux parmi plusieurs collectivités, et notamment des Premières Nations, dans la province. S'appuyant notamment sur « divers traités, notamment le traité nº 6 [et sur le fait généralement reconnu que] le gouvernement fédéral a assuré et continuera d'assurer les services de santé lorsqu'il n'en est pas question dans les traités », les Premières Nations faisaient valoir que cette délégation de pouvoir était injustifiée. En conséquence, elles ont demandé un jugement déclaratoire et exécutoire dans le but d'obtenir de façon permanente des soins de santé convenables. Pendant l'examen d'une demande provisoire dont l'objet était de déterminer si la Cour fédérale était habilitée à entendre la cause, le protonotaire Hargrave s'est référé à la disposition du Traité 6 relative au « buffet à médicaments » et à l'examen de celle-ci par le juge Angers dans l'arrêt *Dreaver*, avant de passer aux commentaires exprimés par le juge en chef Culliton de la Saskatchewan dans l'arrêt *Johnston* :

> La décision *Johnston* appuie la proposition selon laquelle en 1966 la clause relative aux médicaments ne donnait pas droit aux Indiens vivant hors d'une réserve de demander d'être dispensés de payer les droits d'hospitalisation. La Cour d'appel a remis en question l'interprétation large qui avait été donnée à la clause relative aux médicaments par le juge Angers dans l'arrêt *Dreaver*, mais il s'agit d'une opinion gratuite, qui n'était pas nécessaire pour décider de l'affaire *Johnston*. Toutefois, ce qui est important dans l'affaire *Johnston*, c'est l'observation formulée par la Cour d'appel selon laquelle les dispositions du traité doivent être interprétées littéralement et, essentiellement, que la Couronne ne s'engageait qu'à installer une armoire à pharmacie dont les Indiens pourraient se servir selon les instructions de l'agent des Indiens. De l'avis de la Cour d'appel, la clause n'envisageait pas la prestation de services médicaux, notamment de soins hospitaliers. À la lumière de l'arrêt *La Reine c. Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075, une décision dans laquelle la Cour a pu prendre en compte la *Loi constitutionnelle de 1982*, et où elle conclut que les droits ancestraux doivent recevoir une interprétation souple de manière à permettre à ces droits d'évoluer avec le temps plutôt que de les maintenir dans une interprétation figée, cette opinion incidente dans l'arrêt *Johnston* est probablement erronée[255].

Dans *Sparrow*, le juge en chef Dickson et le juge La Forest, écrivant au nom de la Cour, ont été appelés à examiner les droits de pêche des Autoch-

255 *Nation crie Wuskwi Sipihk c. La Reine* (décision non publiée, 21 janvier 1999, dossier nº T-383-98), par. 12 (CFDPI).

tones – et plus spécifiquement, à déterminer si la restriction de ces droits prévue dans la *Loi sur les pêches* du gouvernement fédéral en ce qui concerne la longueur autorisée d'un filet dérivant était incompatible avec le paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, et conséquemment non valide. Le paragraphe 35(1) dit ceci :

> **35.**(1) Les droits existants – ancestraux et issus de traités – des peuples autochtones du Canada sont reconnus et affirmés.

En ce qui concerne l'incidence du mot « existants » de ce paragraphe, la Cour a statué comme suit :

> Il ressort clairement du mot « existants » que les droits auxquels s'applique le par. 35(1) sont ceux qui existaient au moment de l'entrée en vigueur de la *Loi constitutionnelle de 1982*. D'où il s'ensuit que cette loi ne vient pas rétablir des droits éteints. [...]
>
> De plus, un droit ancestral existant ne saurait être interprété de façon à englober la manière précise dont il était réglementé avant 1982. L'idée que le droit a été figé de cette façon aurait pour effet d'introduire dans la Constitution un ensemble de règlements disparates. [...] Comme le souligne le juge Blair, la doctrine tend à étayer la conclusion que le mot « existants » signifie « non éteints », plutôt que « pouvant être exercés à une certaine époque passée ». [...]
>
> Loin d'être définie selon le régime de réglementation en vigueur en 1982, l'expression « droits ancestraux existants » doit recevoir une interprétation souple de manière à permettre à ces droits d'évoluer avec le temps. Pour reprendre l'expression du professeur Slattery, dans « Understanding Aboriginal Rights », précité, à la p. 782[256], le mot « existants » laisse supposer que ces droits sont [TRADUCTION] « confirmés dans leur état actuel, plutôt que dans leurs simplicité et vigueur primitives ». Il est alors évident qu'il faut rejeter une interprétation de la garantie constitutionnelle énoncée au par. 35(1) qui engloberait des « droits figés »[257].

Des déclarations similaires ont été faites par le juge en chef Dickson dans *Simon c. La Reine*[258], par la juge L'Heureux-Dubé (dissidente) dans l'arrêt *R. c. Van der Peet*[259], par le juge Cory dans l'arrêt *R. c. Sundown*[260], et, plus récemment, en ce qui concerne plus spécifiquement les droits conférés par traité, par le juge Binnie dans l'arrêt *R. c. Marshall*[261].

256 Brian Slattery, «Understanding Aboriginal Rights» (1987), 66 *Revue du Barreau canadien* 727, p. 782.
257 *R. c. Sparrow*, [1990] 1 RCS 1075, p. 1091–1093, juge en chef Dickson et juge La Forest.
258 *Simon c. La Reine*, [1985] 2 RCS 387, p. 402, juge en chef Dickson.
259 *R. c. Van der Peet*, [1996] 2 RCS 507, p. 584, juge L'Heureux-Dubé.
260 *R. c. Sundown*, [1999] 1 RCS 393, p. 410, juge Cory.
261 *R. c. Marshall*, [1999] 3 RCS 456, p. 499, juge Binnie.

Après avoir examiné l'arrêt *Sparrow*, le protonotaire Hargrave, dans *Wuskwi Sipihk*, a conclu que la philosophie exprimée par la Cour suprême du Canada signifie que l'arrêt *Johnston* doit être considéré comme ayant été renversé, dans la mesure où la décision rendue par le juge en chef Culliton de la Saskatchewan, décision selon laquelle la disposition concernant le « buffet à médicaments » devrait être examinée dans son sens étroit et littéral :

> En résumé, le juge Angers a adopté une démarche appropriée dans sa décision de 1935 dans l'affaire *Dreaver* (précitée), en donnant à la clause relative aux médicaments du traité n° 6 une interprétation contemporaine qui lui a permis de conclure que tous les médicaments et fournitures médicales devaient être fournis aux Indiens. Il est certain que la Cour d'appel de la Saskatchewan a adopté ce qui est maintenant considéré comme une position erronée dans son interprétation littérale et restrictive de la clause relative aux médicaments dans sa décision de 1966 dans l'affaire *Johnston* (précitée). Dans le contexte actuel, la clause pourrait fort bien signifier une gamme complète de services médicaux modernes[262].

Par conséquent, je conclus que même si les parties au Traité 1 envisageaient seulement la fourniture de médicaments dans leurs négociations – comme ce fut aussi apparemment le cas pour leurs homologues concernés par le Traité 6 – le traité doit encore être interprété d'une façon qui n'aura pas pour effet de figer le droit dans le temps, mais qui permettra de faire en sorte que ce droit évolue dans une forme contemporaine. Selon moi, cela signifie que la promesse faite dans le cadre du traité doit être interprétée comme incluant un droit à tous les services médicaux pour lesquels des prélèvements ont été faits à même les revenus de la bande de Roseau River de 1909 à 1934, ce qui inclut les frais d'hospitalisation et les visites de médecins.

CONCLUSION

Pour conclure, je souhaite faire un commentaire en ce qui concerne les motifs rédigés par lacommissaire Corcoran. Bien que je sois en désaccord avec elle pour ce qui est de savoir si l'aide médicale constituait un droit conféré par traité qui fut maintenu après 1875 et pour ce qui est de savoir si les prélèvements faits à même le compte d'intérêts de la Première Nation font en sorte qu'on peut dire qu'il existe une obligation légale non remplie, je

262 *Nation crie Wuskwi Sipihk c. La Reine* (non publié, 21 janvier 1999, dossier n° T-383-98), par. 14 (CFDPI).

suis pleinement en accord avec son analyse relativement à la question du mandat supplémentaire de la Commission. À mon avis, cette analyse fournit un argument supplémentaire tendant à prouver la responsabilité du Canada à l'égard de la Première Nation. De façon particulière, j'estime que les actions du Canada, outre qu'elles étaient désordonnées et injustes, étaient paternalistes et contraires aux devoirs du gouvernement en tant que fiduciaire du compte d'intérêts en fiducie de la Première Nation. Étant donné que les prélèvements ont été faits de façon unilatérale par le Canada pendant des décennies, sans qu'il consulte son partenaire au traité et sans l'en avoir averti, je crois que l'administration de la fiducie par le Canada était déficiente.

Cela étant dit, je crois qu'il est important de faire preuve de prudence en comparant la fourniture d'aide médicale en vertu des traités numérotés de l'ouest du Canada – lesquels prévoyaient ordinairement l'extinction du titre autochtone dans le cadre de ce qui pourrait être considéré comme un processus constant et relativement homogène – et en vertu des nombreuses versions différentes des traités d'amitié et de paix qui caractérisaient diverses régions du centre du Canada et des provinces maritimes. Le Canada adopte comme position que, peu importe la région couverte par un traité, il a toujours fourni de l'aide médicale aux Indiens en application de ses politiques et non des traités, et que les bandes ayant les ressources financières nécessaires pour payer étaient appelées à le faire. Même si je suis d'accord avec la commissaire Corcoran que, malgré la position du Canada, la preuve dont nous sommes saisis montre des incohérences et des injustices dans la fourniture d'aide médicale à la Première Nation de Roseau River et peut-être à d'autres Premières Nations; je crois que l'évaluation des différences dans le traitement médical accordé aux bandes de diverses zones de traité, et même aux autres bandes visées par le Traité 1, dépasse ce que la Commission peut espérer accomplir dans le contexte de la présente enquête. C'est pourquoi j'ai décidé de limiter mes observations aux faits en l'espèce. Néanmoins, je conviens que cet important sujet que constitue l'aide médicale justifie une étude conjointe exhaustive de la part du Canada et des Premières Nations.

Pour toutes les raisons qui précèdent, je conclus que les prélèvements faits à même le compte d'intérêts en fiducie de Roseau River, de 1909 à 1934, étaient injustifiés. Comme je l'ai déjà dit, le Canada devrait entamer des négociations avec la Première Nation, en vue de l'indemniser au titre des prélèvements qui ont été faits de façon injustifiée. La compensation à accorder devrait être établie sur la base du fait que la Première Nation avait et a droit, en vertu du Traité 1, au plein éventail des services médicaux dispo-

nibles, ce qui inclut les médicaments, ainsi que les services d'hospitalisation et de médecins.

MOTIFS DE LA COMMISSAIRE CORCORAN

J'ai eu l'occasion d'examiner la décision de mon collègue, le Commissaire Bellegarde. Sauf le respect que je lui dois, je suis en désaccord avec son point de vue au sujet de la preuve et de l'application des principes juridiques en matière d'interprétation des traités. Je diffère également d'opinion au sujet de l'application de la jurisprudence relative à la disposition concernant le « buffet à médicaments » du Traité 6. Conséquemment, comme je ne puis conclure que le Traité 1, tel que modifié en 1875, conférait un droit à de l'aide médicale, je me dois donc, contrairement à mon collègue, d'examiner les autres questions soulevées par les parties, afin de déterminer si les prélèvements effectués constituaient un manquement à la *Loi sur les Indiens* ou à la cession de 1903, et si la population de Roseau River s'est fiée à l'aide médicale financée par le gouvernement au détriment de ses propres méthodes de guérison. En outre, j'estime qu'il est nécessaire de déterminer si, compte tenu des circonstances de la présente enquête, la Commission devrait soumettre ou non une recommandation en vertu de son mandat supplémentaire.

QUESTION 1 : MANQUEMENT À UNE PROMESSE ISSUE DU TRAITÉ

Les conditions du Traité 1 comprenaient-elles la promesse de fournir de l'aide médicale et, dans l'affirmative, cette promesse a-t-elle survécu à la modification apportée au traité en 1875?

Pour les besoins de mon analyse de la question relative au traité, je me dois d'examiner trois questions. Premièrement, la preuve soumise dans la présente enquête ou encore, les principes d'interprétation des traités permettent-ils de conclure que de l'aide médicale fut promise pendant la négociation du Traité 1? Deuxièmement, quel fut l'effet de la modification de 1875? Troisièmement, si le Traité 1 ne confère pas un droit à de l'aide médicale, peut-on dire que le droit à un « buffet à médicaments » conféré par le Traité 6 s'étend au territoire visé par le Traité 1?

L'aide médicale en tant que disposition du Traité

La première question soumise à la Commission est celle de savoir si les dispositions du Traité 1 incluaient une promesse touchant de l'aide médicale

et, le cas échéant, cette promesse a-t-elle survécu à la modification apportée au traité en 1875. De toute évidence, il faut d'abord se demander si une telle promesse a été faite en 1871, mais il n'existe nulle disposition écrite attestant d'une promesse dans ce sens, dans le traité. Le deuxième aspect de la question — à savoir si la promesse, si promesse il y a eu, a survécu à la modification de 1875 – ne se posera pas dans la mesure où il n'y aurait pas eu de promesse au départ. Comme aucune promesse expresse ne semble ressortir ni du traité, ni de la modification qui y a été apportée en 1875, je dois m'en remettre à la preuve extrinsèque et à des principes libéraux d'interprétation des traités pour déterminer s'il y a eu volonté de faire une telle promesse ou si on peut supposer qu'il y a eu promesse, à la lumière de la conduite antérieure ou subséquente des parties.

Pour commencer, je vais examiner les principes d'interprétation des traités et leur portée. Ensuite, j'examinerai la preuve déposée par les parties, pour déterminer quelles conclusions peuvent être tirées des circonstances dans lesquelles les promesses en marge du traité ont été faites. Enfin, j'appliquerai les critères établis à cet égard par la jurisprudence aux faits se rapportant à la présente affaire pour déterminer si l'aide médicale devrait être, à juste titre, considérée comme un droit conféré par traité.

Principes d'interprétation des traités

Je suis d'accord avec le commissaire Bellegarde pour dire que les affaires ayant trait à l'interprétation des traités nous obligent à appliquer trois principes : premièrement, qu'il faut interpréter les modalités des traités de manière libérale; deuxièmement, qu'il faut régler les ambiguïtés en faveur des Indiens; et, troisièmement, que les preuves extrinsèques doivent être prises en considération. Je me propose d'appliquer les premier et deuxième principes dans la troisième partie de mon analyse, dans laquelle j'examinerai ces principes à la lumière des faits soumis à la Commission.

En appliquant ces principes, il est aussi important de garder à l'esprit la mise en garde exposée par le juge Lamer dans l'arrêt *R. c. Sioui* :

> Même une interprétation généreuse du document [...] doit être réaliste et refléter l'intention des deux parties, et non seulement celle des Hurons. *Il s'agit de choisir parmi les interprétations communes qui s'offrent à nous, celle qui concilie le mieux les intérêts des Hurons et ceux du conquérant*[263].

263 *R. c. Sioui*, [1990] 1 RCS 1025 p. 1069. Italiques ajoutés.

Des mises en garde comparables ont été faites par la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse dans *Marshall* :

> [Traduction]
> Le juge Lamer confirme que l'objectif visé est de déduire l'intention commune des parties en interprétant les traités dans leur contexte historique [...].
>
> Pour déterminer l'intention commune, la Cour doit tenir compte du contexte dans lequel les traités ont été négociés et couchés par écrit, ce qui inclut les réserves exprimées par les parties. ***L'interprétation qui en résulte doit toutefois être réaliste***[264].

Dans le pourvoi soumis à la Cour suprême du Canada, le juge Binnie, dans l'arrêt *Marshall*, a clairement plaidé en faveur d'une démarche d'interprétation raisonnable :

> Il ne faut pas confondre les règles « généreuses » d'interprétation avec un vague sentiment de largesse a posteriori. L'application de règles spéciales est dictée par les difficultés particulières que pose la détermination de ce qui a été convenu dans les faits. Les parties indiennes n'ont à toutes fins pratiques pas eu la possibilité de créer leurs propres comptes rendus écrits des négociations. Certaines présomptions sont donc appliquées relativement à l'approche suivie par la Couronne dans la conclusion des traités (conduite honorable), présomptions dont notre Cour tient compte dans son approche en matière d'interprétation des traités (souplesse) pour statuer sur l'existence d'un traité (*Sioui*, précité, à p. 1049), le caractère exhaustif de tout écrit, (par exemple l'utilisation du contexte et des conditions implicites pour donner un sens honorable à ce qui a été convenu par traité : *Simon c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 387, et *R. c. Sundown*, [1999] 1 R.C.S. 393), et l'interprétation des conditions du traité, une fois qu'il a été conclu à leur existence (*Badger*). En bout de ligne, la Cour a l'obligation « de choisir, parmi les interprétations de l'intention commune [au moment de la conclusion du traité] qui s'offrent à [elle], celle qui concilie le mieux » les intérêts des Mi'kmaq et ceux de la Couronne britannique (*Sioui*, le juge Lamer, à la p. 1069 (je souligne)). Dans *Taylor and Williams*, précité, le ministère public a concédé que des conditions qui avaient été convenues verbalement et constatées dans des procès-verbaux de l'époque faisaient partie du traité (p. 230), et la Cour a conclu qu'elles avaient pour effet de [TRADUCTION] « protéger le droit historique de ces Indiens de chasser et de pêcher sur les terres de la Couronner » (p. 236). La preuve historique est, il faut le reconnaître, moins claire en l'espèce, et le ministère public n'a fait aucune concession de la sorte[265].

264 *R. c. Marshall* (1997), 146 DLR (4th) 257 p. 265–266 (CANE). Italiques ajoutés.
265 *R. c. Marshall*, [1999] 3 RCS 456, p. 474, juge Binnie.

Comme dans *Marshall*, le dossier dans la présente affaire n'est pas clair et la Couronne n'a pas reconnu que les promesses verbales incluaient les dispositions alléguées par la Première Nation.

Ayant déterminé que la preuve extrinsèque que représente le contexte historique entourant les négociations d'un traité peut être pertinente lorsqu'une Première Nation fait valoir que les dispositions écrites ne reflètent pas les intentions véritables des parties, le juge Lamer, dans l'arrêt *Sioui*, a indiqué que les facteurs suivants, initialement énumérés dans *R. c. Taylor and Williams*, sont pertinents dans le cas d'une analyse du contexte historique et peuvent aider la Cour à déterminer l'intention des parties :

1. l'exercice continu d'un droit dans le passé et aujourd'hui;
2. les raisons pour lesquelles la Couronne s'est engagée;
3. la situation qui prévalait au moment où le document a été signé;
4. la preuve de relations de respect et d'estime entre les négociateurs; et
5. la conduite subséquente des parties[266].

Dans *Sioui*, l'une des questions préliminaires était de savoir si un traité existait, et le juge Lamer a maintenu que « les facteurs mentionnés peuvent être tout aussi utiles pour déterminer l'*existence* d'un traité que pour l'*interpréter* ». Dans la présente affaire, il ne fait aucun doute, dans mon esprit, que les parties avaient l'intention de conclure un traité. Il semble clair que les parties avaient du respect et de l'estime l'une pour l'autre. En outre, bien que la prestation d'aide médicale n'*ait pas* constitué l'exercice *continu* d'un droit, étant donné que le Canada venait juste d'assumer la responsabilité à l'égard des habitants autochtones et des autres habitants du Manitoba, on peut néanmoins raisonnablement conclure qu'un traité a été conclu parce que les parties souhaitaient délimiter un cadre pour les relations futures entre le Canada et les Indiens d'une manière qui était caractérisée, pour reprendre les mots du juge Lamer dans l'arrêt *Sioui*, par « l'intention de créer des obligations, la présence d'obligations mutuellement exécutoires et d'un certain élément de solennité »[267].

La preuve

La réponse est moins certaine pour ce qui est de savoir si les parties au Traité 1 avaient l'intention de faire de l'aide médicale l'une des dispositions

266 *R. c. Sioui*, [1990] 1 RCS 1025 p. 1045, juge Lamer, citant *R. v. Taylor and Williams* (1981), 62 CCC (2d), p. 227.
267 *R. c. Sioui*, [1990] 1 RCS 1025 p. 1044, juge Lamer.

du traité. Dans le but de régler cette question, les parties ont soumis des preuves extrinsèques liées au contexte historique de la période visée, ont fait valoir les circonstances particulières liées à la négociation et à la signature du Traité 1, et à la conduite subséquente des parties. Chaque partie insiste pour dire que la preuve soumise va dans le sens de sa position, et chacune des parties a partiellement raison de le prétendre.

La négociation des premiers traités numérotés dans l'Ouest canadien a coïncidé l'éclatement d'épidémies de variole et d'autres maladies infectieuses virulentes, avec le déclin du bison et avec la famine et l'agitation qui se sont installées dans la vie des bandes des prairies, tous ces facteurs ayant contribué à la dévastation d'un grand nombre de collectivités indiennes. Il est important de préciser qu'à l'époque où le Traité 1 fut signé, en 1871, les représentants du Canada avaient déjà réagi à l'épidémie de variole qui avait sévi en 1870, sans qu'aucune disposition du traité ne les ait obligés à le faire. En outre, comme nous l'avons vu, le Rapport annuel des Affaires indiennes pour l'année terminée le 30 juin 1872 – année de la signature du Traité 1 – fait état de dépenses au titre du « secours médical » qui ont été imputées à des « fonds indiens » en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick, des services d'aide médicale qui ont été imputés aux « fonds indiens du Bas-Canada [Québec] », et de « médicaments », de « services médicaux » et « d'appoints médicaux » qui ont été imputés aux Fonds de gestion des terres indiennes et aux Chippewas de Sarnia, aux Mohawks de la baie de Quinté et aux Six Nations de Grand River en Ontario[268]. De toute évidence, dans d'autres parties du Canada, certaines bandes disposant de ressources assumaient déjà, au moins en partie, leurs propres dépenses médicales.

Étonnamment, bien que les comptes rendus des négociations du Traité 6 démontrant clairement, comme le souligne le juge en chef Culliton de la Saskatchewan dans *Johnston*[269], le souhait exprimé par les Indiens de ce territoire d'être nourris et de recevoir l'assistance nécessaire en période d'épidémie ou de famine générale, on ne relève aucune référence du genre

268 Rapport C, « État des paiements spéciaux, dépenses urgentes et imprévues par la Direction générale des Indiens, Secrétariat d'État pour les provinces, pendant l'exercice terminé le 30 juin 1872, à même des Fonds du Haut-Canada »; Rapport E, « État des paiements spéciaux, dépenses urgentes et imprévues par la Direction générale des Indiens, Secrétariat d'État pour les provinces, pendant l'année terminée le 30 juin 1872, à même les Fonds de la Nouvelle-Écosse »; Rapport E(1), « État des paiements spéciaux, dépenses urgentes et imprévues par la Direction générale des Indiens, Secrétariat d'État pour les provinces, pendant l'année terminée le 30 juin 1972, à même les Fonds du Nouveau-Brunswick », Canada, Parlement, *Documents de la session*, 1873, n° 23, « Rapport annuel du Ministère des Affaires indiennes pour l'année terminée le 30 juin 1872 », p. 46–47 et 51 (Documents de la CRI, p. 114–115, 117 et 116 respectivement).

269 *R. v. Johnston* (1966), 56 DLR (2d) 749 p. 752–753, 56 WWR 565, 49 CR 203 (C.A. Sask.), juge en chef Culliton.

dans *The Manitoban* ou dans quelque autre document d'époque rendant compte des pourparlers qui ont précédé le Traité 1. Il est important d'observer en outre que dans la preuve soumise à la commission, bien peu d'éléments tendent à démontrer que les Indiens visés par le Traité 1 ont eu à subir les ravages causés par les épidémies avant la conclusion du traité, comme ce fut le cas des Indiens d'autres régions visées par des traités. De fait, le récit historique d'Oliver Nelson indiquait que les dirigeants de Roseau River ne voulaient pas de l'aide médicale du Canada et qu'ils ne l'ont acceptée que pour satisfaire les membres d'autres bandes.

En outre, il existe de solides raisons de penser que l'aide médicale n'*était* probablement *pas* envisagée par les parties au Traité 1. Pendant les négociations, les principales préoccupations des Indiens concernaient des questions comme les terres, les annuités, le maintien des droits de chasse, de pêche et de piégeage, et la fourniture d'instruments aratoires, afin de faciliter la transition du mode de vie traditionnel fondé sur la chasse au bison à une économie fondée sur l'agriculture. Contrairement à la chasse, à la pêche et au piégeage, l'aide médicale dans le sens où on l'entend dans la présente enquête ne figurait pas au nombre des objectifs traditionnels de longue date que poursuivaient les peuples autochtones; si tant est qu'elle existait en 1871, l'aide médicale canadienne dans les prairies était à toutes fins utiles inexistante et selon toute probabilité, ce n'était pas quelque chose que les négociateurs indiens auraient cherché à obtenir avec énergie, en tant que promesse de la part du Canada. Il n'y a pas lieu d'imposer des notions modernes de ce qu'est l'aide médicale à des parties qui négociaient en 1871, à une époque où il n'y avait vraisemblablement pas d'hôpitaux, tout au plus quelques médecins et où l'accès aux médicaments de quelque nature qu'ils soient était limité, au Manitoba à cette époque. Si l'aide médicale avait été disponible à l'époque, celle-ci aurait dû être fournie par les autorités canadiennes nouvellement arrivées, autorités qui elles-mêmes avaient très peu de capacité, sinon aucune, de l'offrir.

Bien que je comprenne les arguments de la Première Nation quant à l'importance de la démarche accomplie par les bandes de Pembina auprès de Molyneux St. John en septembre 1872, du dépôt de l'affidavit Prince en janvier 1873, et de la lettre du surintendant adjoint Spragge du 18 juillet 1873 dans laquelle Spragge donnait instruction de distribuer des « remèdes pour les malades », je ne considère aucun de ces faits comme étant décisifs. Bien que les bandes de Pembina aient réclamé de l'aide médicale en vertu du traité, St. John ne se souvenait d'aucune promesse de la

sorte datant de l'époque où le traité fut conclu, et il aurait apparemment informé les Indiens que ceux-ci « doivent prendre soin eux-mêmes de leurs malades ». Par ailleurs, lorsqu'on examine les instructions de Spragge dans le contexte de sa déclaration selon laquelle « St. John décrivit par le détail les présents qui, *apparemment*, avaient été promis par le gouverneur Archibald et le commissaire Simpson », j'admets l'argument du Canada selon lequel il est difficile de déterminer *qui* avait cette perception des événements. Quant à la lettre de Spragge, celle-ci n'est pas concluante; elle *n'est pas* la confirmation expresse que de l'aide médicale avait été promise en vertu du traité, comme la Première Nation voudrait voir la Commission le conclure. Il est vrai que la bande de Roseau River n'a pas payé de frais médicaux à même ses propres revenus en fiducie pendant près de 38 ans après la signature du traité, mais plus récemment, avant l'arrivée des médecins et des hôpitaux non autochtones, les membres de la bande ont probablement continué à s'en remettre aux pratiques traditionnelles de guérison. Ultérieurement, lorsque l'aide médicale canadienne est devenue disponible, les gens de Roseau River peuvent avoir payé ces services à même leurs ressources financières disponibles, ou la Couronne peut avoir assumé les dépenses médicales à l'aide de crédits généraux jusqu'à ce que, suite à la cession de 1903, la Couronne ait considéré que les fonds en fiducie de la bande étaient suffisamment garnis pour qu'ils servent à absorber une partie des dépenses à ce titre.

Même si la recommandation de St. John faisait *effectivement* allusion à de l'aide médicale, je trouverais surprenant de sa part qu'il ait fait une telle recommandation, de façon à remplir une promesse faite en vertu du traité, alors même qu'une telle recommandation aurait directement et expressément été en contradiction avec ses déclarations antérieures. J'estime plus probable, si St. John a recommandé de l'aide médicale, qu'il l'aurait fait dans l'esprit des recommandations du comité des commissaires aux Indiens en 1874, auquel il a participé à titre de secrétaire et en tant que seule personne à avoir effectivement assisté aux négociations concernant le traité. À cette époque, les membres du comité des commissaires s'efforçaient de préparer une nouvelle liste de concessions « sans aveu de responsabilité » de telle sorte que, une fois que cette liste aurait été soumise aux Indiens et acceptée par eux, celle-ci aurait permis de régler la question des promesses extérieures. Selon moi, la recommandation du comité représentait une *proposition de règlement* plutôt qu'une *énumération des promesses du traité*. À ce titre, ces recommandations allaient au-delà de la portée du « traité » écrit, mais aussi au-delà de la liste des promesses faites en marge du traité

que préparèrent Archibald, Simpson, McKay et St. John à l'automne de 1871. Je considère l'idée d'une proposition de règlement tout à fait dans l'esprit du rapport soumis par St. John le 22 octobre 1873, rapport dans lequel il est dit que les Indiens, ayant eu connaissance des dispositions plus favorables accordées sous le régime du Traité 3, « disaient qu'ils ne seraient pas satisfaits, tant que moi ou quelqu'un d'autre ne serait pas autorisé à *réaménager l'entente* »[270].

Application des principes juridiques aux faits en l'espèce

Où ce raisonnement nous mène-t-il? En vertu des règles générales de droit, un requérant doit soumettre une preuve suffisante pour plaider sa cause, faute de quoi sa revendication tombe. De la même façon, la Politique des revendications particulières stipule que « le montant exact de la compensation accordée est établi d'après la force de la revendication, c'est-à-dire la mesure dans laquelle elle est fondée, et c'est *au requérant de voir à ce qu'elle le soit* »[271]. Compte tenu du caractère équivoque de la preuve, je ne puis conclure que la Première Nation a établi que de l'aide médicale avait été promise en vertu du traité.

Qu'en est-il alors des principes d'interprétation des traités qui m'obligent à interpréter les dispositions des traités de manière généreuse, et à régler les ambiguïtés ou les expressions douteuses en faveur des Indiens? Ces principes s'appliquent-ils seulement en présence d'une déclaration expresse, écrite ou orale, dont le sens est interprété différemment par les parties ou ces principes s'étendent-ils à des situations dans lesquelles il existe un doute quant à savoir si une promesse a été faite au point de départ? En d'autres termes, ces principes signifient-ils que, lorsqu'il n'est pas établi clairement, preuve à l'appui, qu'un traité renferme une disposition donnée, il faut faire pencher la balance du côté d'une Première Nation, pour constater qu'une obligation existe en vertu d'un traité?

Je ne crois pas que les arrêts mis en lumière aillent aussi loin. À mon avis, même si le juge Lamer, dans l'arrêt *Sioui*, a indiqué que les cinq facteurs mentionnés dans *R. c. Taylor and Williams* « peuvent être aussi utiles à la recherche de l'existence d'un traité qu'à son interprétation », j'ai *déjà*

270 Molyneux St. John, agent des Indiens, à J.A.N. Provencher, commissaire aux Indiens, 22 octobre 1873, Canada, Parlement, *Documents de la session*, 1875, nº 8, « Rapport annuel du Ministère de l'Intérieur pour l'année terminée le 30 juin 1874, Rapport du surintendant adjoint des Affaires indiennes », p. 61. Italiques ajoutés. Le dossier documentaire de la présente enquête renferment un extrait de ce document, sous forme de Transcription de la CRI (Documents de la CRI, p. 134).

271 *Dossier en souffrance*, p. 32; reproduit dans 1994 1 ACRI 187, p. 201. Italiques ajoutés.

appliqué ces facteurs, dans le dessein de déterminer s'il *existait* dans le traité une disposition relative à l'aide médicale. Les facteurs utilisés n'ont pas permis de répondre à cette question. J'estime que c'est seulement après avoir établi *l'existence* d'une disposition, si ambiguë soit-elle, que les principes d'interprétation libérale des traités peuvent être appliqués pour dissiper l'ambiguïté et donner du sens à la disposition. L'ambiguïté peut découler du document, à sa face même, ou même quand le document est clair à sa face même, elle peut découler du contexte historique. Toutefois, les principes libéraux d'interprétation n'ont pas pour objet de *créer* des dispositions de traité, lorsqu'il *n'a pas* été établi que telle était l'intention des parties. Comme l'a écrit le juge Binnie dans l'arrêt *Marshall*, c'est seulement parce que des « difficultés particulières que pose la détermination de ce qui a été convenu », dans les cas qui impliquent des traités avec les Indiens, que les tribunaux sont autorisés à faire preuve de souplesse dans l'interprétation des traités pour statuer sur « l'existence d'un traité [...], le caractère exhaustif de tout écrit [...], et l'interprétation des conditions du traité, *une fois qu'il a été conclu à leur existence* [...] »[272].

Toutefois, même si l'on pourrait estimer qu'une interprétation généreuse du Traité 1 en faveur des Indiens amènerait à conclure à l'existence d'un droit à de l'aide médicale en vertu du traité en date de 1871, ce constat n'aiderait nullement la cause de la Première Nation, compte tenu de ce que je pense de la modification de 1875.

La modification de 1875

La modification de 1875 stipulait que le Canada :

> [...] en ce qui a trait aux traités n^os^ 1 et 2, le gouvernement [...] consent à faire passer de 3 $ à 5 $ par année le montant du versement annuel remis à chaque Indien aux termes des traités n^os^ 1 et 2, à verser en sus de cette nouvelle somme un montant annuel de 20 $ à chaque chef et à donner à chaque chef et à chaque dirigeant un habillement complet tous les trois ans, chaque bande ayant droit à deux dirigeants, *à la condition expresse, cependant, que chaque chef ou Indien bénéficiant de cette indemnité ou de ce versement annuel accru accepte de renoncer à toute réclamation auprès du gouvernement en ce qui concerne les « promesses ultérieures [sic] » autres que celles qui sont énoncées dans le mémoire annexé au traité*[273].

272 *R. c. Marshall*, [1999] 3 RCS 456, p. 474, juge Binnie.

273 Décret, 30 avril 1875, AN, RG 10, vol. 3621, dossier 4767, ruban C-10108 (Documents de la CRI, p. 161–164); pour la version française, voir *Traités n^os^ 1 et 2*, (Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1981), p. 7–8. Italiques ajoutés.

Du propre aveu de la bande de Roseau River, l'aide médicale était, tout au moins initialement, une promesse faite en marge du traité. Il n'est fait nulle mention d'aide médicale dans la version écrite du Traité 1, tel qu'approuvé par le décret du 12 septembre 1871, et Oliver Nelson a reconnu que « toutes les dispositions conclues et ayant fait l'objet d'une entente pendant les négociations relatives au traité de 1871 et qui ne figuraient pas dans l'ébauche du traité, étaient des promesses faites en marge du traité »[274]. De la même façon, en faisant valoir que l'aide médicale *avait cessé* d'être une promesse faite en marge du traité pour avoir été reconnue et appliquée comme étant un droit en vertu du traité par le surintendant adjoint Spragge, le conseiller juridique a tacitement concédé que l'aide médicale *était au départ* une promesse extérieure[275].

Comme la modification de 1875 stipulait, clairement et sans ambiguïté, que toutes les promesses autres que celles que renfermait le mémoire relatif aux promesses faites en marge du traité étaient réputées avoir été abandonnées, et comme l'aide médicale n'était pas mentionnée dans le mémoire relatif aux promesses faites en marge du traité, l'aide médicale a cessé d'être une promesse faite en marge du traité (*si tant est* qu'elle ait existé) après 1875. En fait, la modification de 1875 porte dans sa nature et dans ses effets sur la question de savoir si l'aide médicale est considérée comme ayant été une promesse faite en marge du traité en 1871. Selon moi, le statut de l'aide médicale en tant que droit issu du traité n'était pas clair entre 1871 et 1875, étant donné que les parties n'avaient pas déterminé convenablement quelles étaient les promesses extérieures. En 1875, les parties ont mis fin à la confusion en convenant, en échange d'une augmentation de 2 $ des annuités, que seules les promesses extérieures expressément décrites dans la note concernant les promesses faites en marge du traité seraient considérées comme des promesses liées au traité. C'est seulement alors que le mémoire relatif aux promesses faites en marge du traité en est venu à faire partie du traité. En conséquence, la modification de 1875 constituait une *clarification* des dispositions de traité *incertaines*, plutôt que *l'extinction* de droits de traité *existants*.

Avant d'en venir à cette conclusion, j'ai soigneusement examiné les arguments de Roseau River quant à la signification à donner au fait que le décret du 30 avril 1875, signé par les Indiens ne faisait nulle référence explicite à

274 Oliver J. Nelson (Ka-no-nace, Ma-ka-wa (clan de l'ours)), « Presentation to the Indian Specific Claims Commission on the Roseau River Anishinabe First Nation's Claims », 14 juillet 1998, p. 18 (Pièce 5 de la CRI).
275 Mémoire de la Première Nation anishinabée de Roseau River, 26 février 1999, p. 46–47.

un droit à de l'aide médicale conféré par traité qui cesserait d'exister du fait de la modification. J'ai également tenu compte des arguments de la Première Nation ayant pour objet de contester la validité de la modification de 1875. Avec respect, je ne puis reconnaître le bien-fondé de ces prétentions. Je ne vois nul élément de preuve tendant à démontrer que la transaction était déraisonnable ou qu'il y a eu abus d'influence pour la conclure. Il est difficile d'admettre la prétention de la Première Nation selon laquelle les négociateurs indiens – qui, avec l'expérience acquise dans les pourparlers antérieurs concernant des traités avec les États-Unis, avaient été en mesure d'amener les négociateurs du Canada à faire diverses concessions au soir du 2 août 1871 – étaient par ailleurs ignorants de leurs propres intérêts ou incapables de les protéger, lorsque le temps est venu de modifier le Traité 1. Ces mêmes négociateurs savaient que la modification de 1875 avait pour but de déterminer ce qui constituait un droit issu de traité; ils savaient quelles questions ils voulaient résoudre en venant à une entente, et il faut également présumer qu'ils savaient que pour qu'une disposition demeure un droit issu du traité, il fallait que cette question ou ce droit figure dans la liste définitive des promesses que renfermait le traité de 1871 et le mémoire relatif aux promesses faites en marge du traité.

En ce qui a trait à la « disparité criante » entre l'augmentation de 2 $ par personne dans les annuités – somme qui, de l'aveu du conseiller juridique de la Première Nation, était une « somme d'argent appréciable pour l'époque »[276] – et les avantages prétendument abandonnés, avec respect, je me dois de rappeler, comme je l'ai déjà indiqué précédemment, que la notion« d'aide médicale » aurait eu un sens très limité dans la province du Manitoba nouvellement créée. Contrairement aux droits ancestraux préexistants, l'aide médicale n'en est venue à exister, si tel est le cas, qu'en 1871 et la prestation de cette aide dépendait du Canada. En outre, la notion d'aide médicale était tout à fait imprécise et non définie en 1871 et, à partir de 1875, c'est-à-dire après la modification du traité, il est peu probable que cette notion aurait évolué. L'aide médicale n'était nullement à l'avant ni au centre des négociations concernant le traité, et les parties ne la considéraient tout simplement pas comme un élément clé des négociations, par comparaison avec les terres ou les annuités. L'aide médicale, si tant est qu'on l'ait envisagée, semble avoir été une question de bien moindre importance, compte tenu du fait qu'il existait peu ou pas d'hôpitaux ou de médecins dans

276 Mémoire de la Première Nation anishinabée de Roseau River, 26 février 1999, p. 45.

la région à l'époque, aussi bien pour la population autochtone que pour la population non autochtone. Oliver Nelson a indiqué que les membres de la bande de Roseau River et même que certains non-Autochtones considéraient les médicaments indiens comme étant supérieurs à ceux de l'homme blanc et qu'ils n'ont consenti à accepter l'aide médicale, en tant que disposition du traité, que pour satisfaire les missionnaires et les membres d'autres bandes[277]. Par conséquent, il n'y a pas lieu de laisser entendre que les parties en 1875 auraient considéré que les signataires indiens du Traité 1, en abandonnant leur droit issu de traité, si tant est qu'il y en ait eu un, à l'aide médicale, auraient renoncé au large éventail de produits et de services qui existent aujourd'hui. À supposer que l'aide médicale *ait été* une disposition prévue au traité et que cette disposition ait survécu à la modification de 1875, on serait alors fondé de tenter de déterminer de quelle façon les services médicaux auraient pu évoluer jusqu'à nos jours, mais à mon avis, tels ne sont pas les faits que nous avons à examiner.

La Première Nation laisse entendre également que, faute de s'être montrée franc et honnête ou d'avoir clairement indiqué que la modification de 1875 avait pour effet « d'éteindre » un droit à de l'aide médicale en vertu du traité, le Canada a manqué à ses devoirs de fiduciaire envers la bande de Roseau River. Toutefois, comme je l'ai déjà dit, selon moi, il est loin d'être clair que l'aide médicale avait été reconnue et appliquée en tant que droit issu du traité, en 1871. Compte tenu des déclarations de St. John aux bandes de Pembina et à Howe, il se peut que les représentants du Canada n'aient eu aucune raison de penser qu'une aide médicale avait été *promise* en 1871, et encore moins que la modification de 1875 allait avoir pour effet d'y *mettre fin*.

En outre, j'estime qu'il n'est pas nécessaire d'interpréter la modification de 1875 contre le Canada, à titre de partie qui a rédigé cette modification, parce que je ne la considère pas comme ambiguë. Les signataires du Traité 1 – les Indiens comme le Canada – savaient que certaines dispositions étaient contestées et que le Traité ne serait pas « satisfaisant » tant qu'il ne serait pas « remanié ». Pour cette raison, la modification a été rédigée de manière *positive* de façon à énumérer les droits devant être conférés par traité – depuis le moment où le document a été rédigé en 1871, auquel s'ajoute le mémoire concernant les promesses faites en marge du traité – et on n'a pas cherché à *exclure* de façon exhaustive les éléments auxquels les parties peu-

277 Oliver J. Nelson (Ka-no-nace, Ma-ka-wa (clan de l'ours)), « Presentation to the Indian Specific Claims Commission on the Roseau River Anishinabe First Nation's Claims », 14 juillet 1998, p. 13 (Pièce 5 de la CRI).

vent avoir ou ne pas avoir donné leur accord au départ. Il est difficile d'imaginer de quelle façon le Canada aurait pu donner son accord à des promesses spécifiques devant prendre fin en 1875, sans du même coup reconnaître implicitement que de telles promesses avaient été faites en 1871.

Outre le fait que je ne vois nulle confusion dans la formulation de la modification de 1875, je n'ai connaissance d'aucun élément de preuve tendant à suggérer la présence d'autres promesses faites verbalement à cette époque, et que l'on pourrait considérer comme ayant une incidence sur les dispositions de la modification de 1875. Aux dires de tout le monde, les Indiens avec lesquels Morris et Provencher se sont réunis en 1875 pour signer la modification ont célébré la signature du document, et je ne vois nulle raison de « décrier » cet amendement ou de l'interpréter autrement qu'en conformité avec son sens propre.

Je ne considère pas la démarche adoptée par la Couronne pour la rédaction de la modification comme ayant été intellectuellement malhonnête ou comme ayant manqué de cette franchise et de cette honnêteté qui sont le propre d'un fiduciaire soucieux de maintenir des rapports honorables à l'égard de son mandant. À mon avis, les lettres de Spragge écrites en 1873 n'avaient pas pour effet de faire passer l'aide médicale du rang de simple promesse faite en marge du traité à celui de disposition du traité, mise en œuvre et appliquée comme telle. Si l'aide médicale était une disposition du traité, elle l'aurait été dès le 3 août 1871 et rien de ce que Spragge a fait en 1873 n'y aurait changé quoi que ce soit. De la même manière, la recommandation formulée par le comité des commissaires aux Indiens en 1874, bien qu'elle préconise « un approvisionnement de remèdes simples à fournir pour chaque réserve, et placé sous la garde d'une personne convenable », représentait au mieux une proposition de règlement dans laquelle il était expressément indiqué que les promesses extérieures *n'étaient pas* reconnues « dans leur intégralité ». Je ne considère pas que la recommandation formulée par le comité ait suffisamment « confirmé » l'aide médicale comme étant une promesse liée au traité au point où l'on pourrait dire sans réserve que l'aide médicale n'aurait plus été l'une des dispositions envisagées et aurait cessé d'exister du fait de la modification de 1875. Au contraire, le simple fait que le comité des commissaires aux Indiens ait fait allusion aux médicaments laisse supposer que, tout au moins du point de vue du Canada, la question des médicaments et de l'aide médicale ne constituait pas encore une promesse liée au traité.

Pour résumer, je conclus que la modification de 1875 fut appliquée afin de mettre un terme à la confusion qui entourait les dispositions du Traité 1, et que l'effet de cette modification fut simplement de *clarifier* le traité. Toutefois, même si on interprète le Traité 1 et les circonstances qui ont entouré sa signature de manière libérale, de telle sorte que la Commission pourrait être disposée à trouver au Canada une obligation à fournir de l'aide médicale, les dispositions claires et sans ambiguïté de la modification de 1875, telles qu'elles ont été signées par la bande, ont néanmoins eu l'effet de mettre fin à cette obligation. Sous réserve des commentaires que je fais ci-après quant à la manière dont le Canada a traité la question de l'aide médicale sous le régime des dispositions de la *Loi sur les Indiens*, les faits semblent aller dans le sens de la prétention du Canada, à savoir qu'il a toujours traité la question de l'aide médicale dans le cadre de sa politique, les bandes disposant de certains moyens financiers étant tenues, jusqu'à un certain point, d'assumer elles-mêmes les frais de leurs soins médicaux.

Applicabilité de la disposition du Traité 6 concernant le « buffet à médicaments » à la région visée par le Traité 1

Avant de passer à l'examen des questions qui découlent de la *Loi sur les Indiens*, de la cession de 1903 et de la confiance préjudiciable, il reste encore à déterminer si le droit à un « buffet à médicaments » conféré par le Traité 6 pourrait être considéré comme s'étendant au-delà du territoire visé par le Traité 6 ou à n'importe quelle autre région visée par un traité.

La principale raison pour laquelle on pourrait conclure que la disposition concernant le « buffet à médicaments » devrait s'appliquer à l'extérieur du territoire (visé par le Traité 6) réside sans doute dans la déclaration faite par le lieutenant-gouverneur Archibald, à l'ouverture des négociations relatives au traité :

> [Traduction]
> Dans tout ce que la Reine fera d'autre pour vous, vous devez comprendre qu'elle ne peut rien faire de plus pour vous que ce qu'elle a fait pour ses enfants de l'Est. Si elle en faisait plus pour vous, elle serait injuste envers eux. Elle n'en fera pas moins pour vous, parce que vous êtes ses enfants, et parce qu'elle doit vous traiter tous de la même manière[278].

278 Adams G. Archibald, lieutenant-gouverneur, province du Manitoba, 27 juillet 1871, cité dans *The Manitoban*, édition du 5 août 1871 (pièce 8 de la CRI, onglet 4); voir aussi l'annexe à D.J. Hall, « A Serene Atmosphere'? Treaty 1 Revisited » (1984), 4 *Canadian Journal of Native Studies* 321 p. 338–339 (pièce 8 de la CRI, onglet 3).

Le lendemain – 28 juillet 1871 – après bien des discussions, Archibald demanda aux Indiens rassemblés s'ils étaient disposés « à accepter les modalités offertes, lesquelles étaient identiques à celles qui ont été proposées aux Indiens du Canada déjà visés par des traités, à savoir une petite annuité pour chaque famille devant être versée aussi longtemps que le soleil brillera, autant de terres qu'il est autorisé d'en accorder à leurs semblables au Canada, les réserves devant être choisies par les Indiens eux-mêmes »[279]. Constatant que les négociations relatives au traité n'étaient pas encore parvenues à leur terme au 31 juillet, le commissaire Simpson faisait remarquer, « en ce qui a trait aux négociations avec ces Indiens, lesquelles se faisaient selon les mêmes dispositions que pour leurs frères dans l'Est, que non seulement ont-ils proposé de faire cela, mais en fait, les modalités offertes étaient aussi avantageuses, sinon plus que tout ce qui avait été offert auparavant, en terme de terres indiennes, par le gouvernement du Canada »[280]. Archibald ajoute :

> [Traduction]
> La Reine souhaite que ses sujets indiens aient une maison et leur en offre une, et leur offre en outre des avantages qu'Elle ne consent pas à ses sujets blancs. Si un homme blanc vient ici pour cultiver la terre, il n'obtient rien du gouvernement, tandis que les Indiens se voient promettre non seulement des fermes, mais bénéficient en outre de largesses du gouvernement. Nous avons offert ici des conditions qui ont été acceptées par tous les Indiens dans l'Est, lesquels sont dix fois plus nombreux qu'ici. L'Indien qui vit dans cette région est-il à ce point meilleur que l'Indien du lac des Bois ou du lac Supérieur, au point qu'il bénéficie de conditions plus avantageuses? L'Indien de cette province est-il meilleur que l'Indien du Minnesota ou d'ailleurs aux États-Unis? Nous offrons, en fait, de meilleures conditions que celles qu'on offre aux autres Indiens du Canada et à ceux des États-Unis, et nos Indiens ne recevront [sic] pas, à moins d'être insensés, l'offre que nous leur faisons[281].

La correspondance montre qu'Archibald et Simpson ont tout au plus promis aux chefs visés par le Traité 1 que leur peuple serait traité au moins aussi bien que les Indiens avec qui le Canada a déjà traité en Ontario et à

279 Adams G. Archibald, lieutenant-gouverneur, province du Manitoba, 28 juillet 1871, cité dans *The Manitoban*, édition du 12 août 1871 (pièce 8 de la CRI, onglet 4); voir aussi l'annexe à D.J. Hall, « A Serene Atmosphere'? Treaty 1 Revisited » (1984), 4 *Canadian Journal of Native Studies* 321 p. 344–345 (pièce 8 de la CRI, onglet 3).

280 Wemyss Simpson, commissaire aux Indiens, 31 juillet 1871, cité dans *The Manitoban*, édition du 12 août 1871 (Pièce 8 de la CRI, onglet 4); voir aussi l'annexe à D.J. Hall, « A Serene Atmosphere'? Treaty 1 Revisited » (1984), 4 *Canadian Journal of Native Studies* 321, p. 350 (pièce 8 de la CRI, onglet 3).

281 Adams G. Archibald, lieutenant-gouverneur, province du Manitoba, 31 juillet 1871, cité dans *The Manitoban*, édition du 12 août 1871 (Pièce 8 de la CRI, onglet 4); voir aussi l'annexe à D.J. Hall, « A Serene Atmosphere'? Treaty 1 Revisited » (1984), 4 *Canadian Journal of Native Studies* 321, p. 351 (pièce 8 de la CRI, onglet 3).

d'autres endroits à l'Est. Bien que l'on puisse supposer, d'après leurs commentaires, que *tous* les Indiens devaient être traités de la même façon, je ne puis croire qu'Archibald et Simpson auraient pu être disposés à assumer une obligation de cette nature, alors qu'ils n'étaient manifestement pas en position de savoir quelles seraient les dispositions futures auxquelles le Canada pourrait s'engager. En outre, certaines dispositions des traités ne sont tout simplement pas transposables d'une région visée par un traité à une autre, compte tenu des grandes différences qui existent quant aux types de terres cédées, quant aux endroits où des terres ont été cédées, et quant à la disparité des besoins et des aspirations des parties autochtones visées par les différents traités.

Les commentaires qui précèdent tendraient à indiquer que les signataires de traités conclus ultérieurement auraient profiter du travail déjà accompli dans des négociations antérieures. Toutefois, les cas examinés permettent de penser que les dispositions des traités peuvent être limitées dans leur portée géographique. Sur ce point, je relève également les commentaires qui suivent du juge Cory, dans l'arrêt *Badger* en ce qui concerne les distinctions qui existent entre les droits des Indiens, sous le régime des différents traités :

> Deuxièmement, étant donné que les divers traités touchés par la *Convention [sur le transfert des ressources naturelles]* sont libellés différemment, la portée du droit issu de traité de chasser sur des terres privées peut très bien varier d'un traité à l'autre. Alors que certains traités comportent des dispositions touchant expressément la chasse sur des terres privées, d'autres, comme le Traité n° 8, n'en ont pas[282].

L'incidence de ce commentaire est que la disposition relative au « buffet à médicaments » ne devrait pas être considérée comme transposable du territoire visé par le Traité 6 au territoire visé par le Traité 1, en raison des différences de formulation qui existent entre les deux traités.

Enfin, je relève que, dans l'arrêt *Beattie c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, les requérants demandaient à être remboursés à l'égard de certains coûts au titre de l'éducation de leurs enfants, en vertu de la clause du Traité 11 relative à l'éducation. Toutefois, le juge Tremblay-Lamer de la Cour fédérale, Section de première instance, statua que les avantages conférés par cette disposition ne s'étendaient pas à l'extérieur du territoire visé par le traité :

---

282 *R. c. Badger* [1996] 1 RCS 771, p. 798, juge Cory.

Il ressort des remarques du commissaire Conroy que la principale préoccupation des bandes était d'obtenir des services médicaux et des écoles *à chaque poste*. Il n'était certainement pas prévu que les enfants poursuivraient leurs études dans un autre pays ou dans une autre région. Les bandes ont négocié les avantages à chaque poste au profit de leurs collectivités respectives.

À mon avis, compte tenu du contexte dans lequel le traité nº 11 a été négocié, il y a lieu de conclure que les écoles ainsi que les services médicaux étaient demandés dans la région géographique délimitée dans le traité. Cette opinion est renforcée par un aperçu des autres dispositions du traité nº 11. Les dispositions clés du traité concernent toutes les limites géographiques qui y sont décrites :

Paragraphe 1	Les parties sont Sa Majesté et les Indiens.
Paragraphe 3	Habitants des territoires à l'intérieur de la région définie.
Paragraphe 5	Abandon de droits et privilèges afférents aux terres faisant partie de la région définie.
Paragraphes 6 et 17	*La région définie.*
Paragraphes 9, 10 et 11	Les réserves situées à l'intérieur des limites.
Paragraphe 19	Respect de la loi à l'intérieur de la région définie.

À l'instar de l'avocat de la défenderesse, je reconnais qu'en toute logique, la disposition relative à l'éducation visait à offrir des avantages à l'intérieur de la région définie seulement[283].

À l'examen du Traité 6, je perçois une intention similaire de restreindre l'application de ces dispositions aux limites géographiques du territoire qui y est décrit.

En conclusion, je ne peux considérer que l'aide médicale constituait un droit conféré par traité. Cela dit, je ne voudrais pas que l'on considère que je conclus qu'un certain droit à de l'aide médicale n'a pas été acquis au fil du temps, par effet de prescription, compte tenu du fait que le Canada fournit depuis longtemps de l'aide médicale sans frais et compte tenu également du fait que les Premières Nations s'attendent à ce que de tels services continuent de leur être fournis, sans frais. Toutefois, la Commission n'ayant pas à répondre à cette question, je ne ferai aucun autre commentaire à ce sujet.

283 *Beattie c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, nº de dossier T-2861–90, [1998] 2 CNLR 5 p. 15. Italiques ajoutés.

QUESTION 2 : MANQUEMENT À LA *LOI SUR LES INDIENS*

Les déductions constituaient-elles un manquement de la part du Canada à une disposition d'une loi quelconque?

Pendant toute la période sur laquelle porte la présente revendication, les paiements relatifs à l'aide médicale à même les fonds des bandes ont été régis par diverses dispositions légales en vigueur à un moment ou à un autre. Tel qu'indiqué, ces dispositions, qui sont demeurées remarquablement inchangées au fil des ans, sont apparues en 1869 dans l'*Acte pourvoyant à l'émancipation graduelle des Sauvages, à la meilleure administration des affaires des Sauvages, et à l'extension des dispositions de l'acte trente-et-un Victoria, chapitre quarante-deux* – la loi en vigueur lors de la signature du Traité 1. Voici le texte de l'article 8 de cette loi :

> **8.** Le surintendant-général des affaires des Sauvages pourra, – dans les cas où les personnes malades, infirmes, âgées et nécessiteuses ne sont pas soutenues par la nation, tribu ou peuplade à laquelle elles appartiennent, – prendre sur les fonds affectés à chaque nation, tribu ou peuplade une somme suffisante pour secourir ces personnes[284].

La loi de 1869 est remplacée en 1876 par l'*Acte des Sauvages*. L'article 73 de la nouvelle loi, qui traite d'aide médicale, demeure virtuellement identique à l'article 8 de l'ancienne loi, si ce n'est que les termes « tribu » et « peuplade » sont regroupées dans une définition plus large du terme « bande »[285]. Lorsque les Statuts révisés du Canada paraissent en 1886, le libellé de l'article 74 de la nouvelle loi a changé légèrement, mais le sens et l'intention semblent être demeurés inchangés[286].

En 1909, lorsque le Canada a commencé les déductions pour l'aide médicale du compte d'intérêts de la bande de Roseau River, la *Loi sur les Indiens* de l'époque avait déjà fait l'objet d'autres modifications dans la version de 1906. La disposition relative à l'aide méd'icale, conserve toutefois à peu près la même forme :

> **92.** Le surintendant général peut [...]

284 *Acte pourvoyant à l'émancipation graduelle des Sauvages, à la meilleure administration des affaires des Sauvages, et à l'extension des dispositions de l'acte trente-et-un Victoria, chapitre quarante-deux*, SC 1869, chapitre 6, article 8.

285 *Acte des Sauvages, 1876*, S.C. 1876, chapitre 18, articles 3(1) et 73.

286 *Acte des Sauvages*, S.R.C. 1886, chapitre 43, article 74.

(d) chaque fois que des sauvages malades, infirmes, âgés ou nécessiteux ne sont pas soutenus par la bande dont ils sont membres, prendre sur les fonds de la bande une somme suffisante pour leur soutien[287].

Le paragraphe 95(d) de la *Loi sur les Indiens* de 1927, qui était encore en vigueur lorsque les déductions du compte d'intérêts de la bande de Roseau River ont cessé en 1934, répète le texte de la loi de 1906 mot pour mot[288].

Étant donné les modalités légales en question, la bande de Roseau River affirme que les arguments du Canada révèlent que le gouvernement accepte le principe qu'il doit être autorisé par la loi pour utiliser les fonds des comptes en fiducie d'une bande. Toutefois, le conseiller juridique fait valoir que, bien que le Canada prétend avoir été autorisé par la *Loi sur les Indiens* à utiliser les fonds en fiducie de la bande pour payer les frais médicaux, la loi ne justifie pas pareille affirmation. Cette position a pour conséquence que, « [p]arce que ces sommes étaient détenues en fiducie au profit de la bande et ne pouvaient être utilisées ou retirées par le gouvernement du Canada, sauf en application d'une autorisation législative, le Canada a agi illégalement et a enfreint les conditions spécifiques de la *Loi sur les Indiens* et ses modifications[289]. » Le conseiller juridique de la Première Nation qualifie la relation entre le Canada et la bande, concernant ces fonds, de rapport « de type fiduciaire », et affirme qu'il incombe au Canada de justifier les actes qu'il a posés face à ces fonds. En définitive, si l'on présume que le Canada n'est pas en mesure de prouver que la loi l'autorisait à procéder aux déductions, la Première Nation demande à la Commission de conclure que ces paiements étaient illégaux et devraient être rendus à la Première Nation en dollars d'aujourd'hui, avec intérêts[290].

Pour ce qui est particulièrement du paragraphe 92(d) de la *Loi sur les Indiens* de 1906, le conseiller juridique fait valoir qu'il se limite aux urgences et ne vise pas à assurer la prestation systématique de services médicaux à une bande[291]. De plus, même si la Première Nation reconnaît que le fait d'obliger les Indiens ou les bandes à payer leurs propres services médicaux lorsqu'ils en avaient les moyens constituait, en réalité, la politique du gouvernement lorsque les déductions ont été faites du compte d'intérêts de la

287 *Loi des sauvages*, S.R.C. 1906, chapitre 81, paragraphe 92(d).
288 *Loi des Indiens*, S.R.C. 1927, chapitre 98, paragraphe 95(d).
289 Mémoire de la Première Nation anishinabée de Roseau River, 26 février 1999, p. 27 et 34; Transcription de la CRI, 25 mars 1999, p. 47–48 (Andrew Kelly).
290 Mémoire de la Première Nation anishinabée de Roseau River, 26 février 1999, p. 35–36; Transcription de la CRI, 25 mars 1999, p. 48–49 (Andrew Kelly).
291 Mémoire de la Première Nation anishinabée de Roseau River, 26 février 1999, p. 34–35; Transcription de la CRI, 25 mars 1999, p. 56 (Andrew Kelly).

bande de 1909 à 1934, elle nie que cette politique ait été fondée sur le paragraphe 92(d) ou autorisé par celui-ci[292]. Invoquant l'arrêt *Dreaver*, dans lequel le juge Angers conclut qu'un enfant « sourd et muet » n'était pas une personne malade ou infirme au sens du paragraphe 92(d), la Première Nation fait valoir que la manière dont le juge Angers a appliqué la loi démontre que « le paragraphe s'applique de manière spécifique au cas par cas à des situations spécifiques et des personnes spécifiques[293]. » Dans la présente affaire, le conseiller juridique prétend qu'on n'a jamais demandé à la bande de payer les frais médicaux déduits, pas plus qu'on ne l'avait avisé des déductions; celles-ci ont plutôt été simplement faites en application d'une « politique consistant à payer les services médicaux et, lorsque des sommes étaient disponibles dans le compte, à les déduire ou à les payer directement dans le compte[294]. » Soulignant la « coïncidence intéressante » entre la publication de la décision *Dreaver* en 1935 et la fin des déductions du compte d'intérêts de la bande de Roseau River – puisque les soldes du compte sont demeurés élevés même après que les déductions eurent cessé[295] – le conseiller juridique fait remarquer que le juge Angers a ordonné au Canada de rembourser la somme imputée à la bande de Mistawasis[296] « en se fondant entièrement sur ce qui constitue une interprétation appropriée de l'article 92 [et] [...] sans égard au fait qu'il y ait ou non un droit conféré par traité à de l'aide médicale prévu dans le Traité numéro 6[297]. »

Le Canada voit le paragraphe 92(d) d'une toute autre manière, faisant valoir que le texte de l'article est clair et sans ambiguïté, et porte que le gouvernement peut aider les Indiens malades[298]. De plus, ajoute son conseiller juridique, la Loi ne comporte « aucune obligation [...] d'aviser la bande, avant, pendant ou après l'utilisation des fonds pour de l'aide médicale[299]. » Pour ce qui est de l'argument de la Première Nation selon lequel le paragraphe 92(d) se limite à aider des « personnes » en cas « d'urgences », le conseiller juridique du Canada prétend que le mot « personne » n'apparaît pas dans l'article; mais plutôt « [c]e qui apparaît, c'est une disposition claire

292 Transcription de la CRI, 25 mars 1999, p. 57–58 (Andrew Kelly).
293 Transcription de la CRI, 25 mars 1999, p. 56 (Andrew Kelly).
294 Transcription de la CRI, 25 mars 1999, p. 57 (Andrew Kelly).
295 Transcription de la CRI, 25 mars 1999, p. 124–125 (Rhys Jones).
296 Transcription de la CRI, 25 mars 1999, p. 59 (Andrew Kelly).
297 Transcription de la CRI, 25 mars 1999, p. 126 (Rhys Jones).
298 Mémoire du gouvernement du Canada, 10 mars 1999, p. 30; Transcription de la CRI, 25 mars 1999, p. 79 (Robert Winogron).
299 Mémoire du gouvernement du Canada, 10 mars 1999, p. 30.

portant que lorsque des Indiens malades ne sont pas soutenus, une aide suffisante peut être prélevée dans les fonds de la bande[300]. »

Enfin, pour ce qui est de *Dreaver*, le Canada affirme que l'affaire s'appliquait simplement à une « série de faits défendables » pour lesquels il avait été demandé à la Cour de l'Échiquier de statuer si la fille muette était une Indienne malade ou infirme[301].

Les articles de la *Loi sur les Indiens* contiennent un certain nombre d'éléments dont il nous faut discuter.

« Prendre sur les fonds de la bande une somme suffisante pour leur soutien »

Même si le Canada affirme que « le texte de la loi énonce clairement et sans ambiguïté lepouvoir du Canada d'offrir de l'aide médicale aux Indiens malades[302] », les articles pertinents parlent en fait de prendre « sur les fonds de la bande *une somme suffisante* pour leur *soutien* » [relief dans la version anglaise de la Loi] et n'utilisent pas du tout le terme « aide médicale ». Pour ce qui est du membre de phrase « sur les fonds de la bande une somme suffisante », je doute fort que les rédacteurs législatifs aient voulu dire « l'argent en fiducie de la bande ». Toutefois, il est remarquable que le « soutien » vise à aider non seulement les Indiens malades, mais aussi d'autres qui, parce qu'ils sont invalides, vieux ou simplement trop pauvres, sont eux aussi incapables de s'occuper d'eux-mêmes. La question consiste donc à déterminer si la loi visait vraiment l'aide médicale en soi, ou si elle visait simplement à aider les Indiens incapables de répondre à leurs besoins au jour le jour en articles de base comme la nourriture, les vêtements et le logis.

Par exemple, le *Black's Law Dictionary* donne la définition suivante du mot anglais *relief* : « l'aide ou le soutien public ou privé, pécuniaire ou autre, accordée aux personnes indigentes[303] », et *The Canadian Law Dictionary* définit le mot comme « l'aide ou le soutien accordé aux personnes indigentes aux termes de textes de loi appropriés[304]. » De même, *The Canadian Oxford Dictionary* donne une interprétation du mot *relief* comme « l'aide financière et autre donnée aux pauvres avec les deniers de l'État[305] »,

300 Transcription de la CRI, 25 mars 1999, p. 97 (Robert Winogron).
301 Transcription de la CRI, 25 mars 1999, p. 108 (Robert Winogron).
302 Mémoire du gouvernement du Canada, 10 mars 1999, p. 30.
303 *Black's Law Dictionary*, 6th ed. (St. Paul: West Publishing Co., 1990), p. 1291–1292.
304 *The Canadian Law Dictionary* (Toronto: Law and Business Publications (Canada) Inc., 1980), p. 323.
305 *The Canadian Oxford Dictionary* (Toronto: Oxford University Press, 1998), p. 1219.

et *The New Oxford Dictionary of English* explique que ce terme signifie « l'aide, particulièrement sous forme d'aliments, de vêtements ou d'argent, donnée à ceux qui vivent des besoins spéciaux ou des difficultés[306]. »

Prises isolément, ces définitions projettent l'image d'assistance sociale financée par l'État pour les membres de la société ayant les revenus les plus faibles. Toutefois, la *Loi sur les Indiens* est rédigée en termes plus généraux en vue d'aider les Indiens malades, invalides et âgés, de même que les pauvres. Dans ces circonstances, il se peut que d'autres définitions conviennent mieux. *The Canadian Oxford Dictionary* définit lui aussi le mot *relief* dans des termes plus généraux : « allégement ou élimination de la douleur, de la détresse, de l'anxiété, etc. » et « aide donnée à ceux qui éprouvent des difficultés ou des besoins particuliers (fonds de secours aux sinistrés - *disaster relief fund*)[307] », tandis que *The New Oxford Dictionary of English* utilise une terminologie similaire, parlant de « l'allégement de la douleur, de l'inconfort ou de la détresse[308]. » Dans la décision *Coalition of Manitoba Motorcycle Groups Inc. c. Manitoba (Public Utilities Board)*, le juge Twaddle de la Cour d'appel du Manitoba a fait la distinction entre le mot *relief* dans le contexte juridique, où il signifie ordinairement la réparation demandée par une partie à une action, du mot *relief* au sens plus général : « ce mot [relief] signifie aussi 'soulagement d'un fardeau' et 'délivrance d'une difficulté, d'un fardeau ou d'un grief; réparation, recours' (Oxford Universal Dictionary, 3rd Ed., revised with addenda, 1964) et 'tout ce qui constitue un changement agréable' (Webster's New World Dictionary, 3rd College Ed. 1988)[309]. » De plus, en examinant l'expression similaire au plan conceptuel « allocation de secours [relief grant] » dans le contexte d'une loi d'aide sociale, le juge d'appel Linden écrit ce qui suit au nom de la Cour fédérale d'appel dans la décision *Canada (Procureur général) c. Fillion* :

> L'expression « allocation de secours » [...] laisse supposer qu'il s'agit d'une aide financière qui est accordée pour alléger certaines difficultés. Il est certainement possible d'inclure dans ces difficultés l'indigence, les situations d'urgence ou les catastrophes, mais cette liste n'est pas exhaustive. Ces difficultés peuvent également englober des circonstances plus larges, comme des revers financiers ou d'autres malheurs

306 *The New Oxford Dictionary of English* (Oxford: Clarendon, 1998), p. 1567.
307 *The Canadian Oxford Dictionary* (Toronto: Oxford University Press, 1998), p. 1219.
308 *The New Oxford Dictionary of English* (Oxford: Clarendon, 1998) p. 1567.
309 *Coalition of Manitoba Motorcycle Groups Inc. c. Manitoba (Public Utilities Board)* (1995), 102 Man. R (2d) 155, p. 159 (CA), juge d'appel Twaddle.

qui ne vont pas nécessairement jusqu'à l'indigence, aux situations d'urgence ou aux catastrophes[310].

Je déduis de ces sources que le mot *relief* peut avoir des sens « spécialisés » s'appliquant à des situations particulières comme le droit ou l'aide sociale, mais il peut aussi avoir une application plus générale. En l'espèce, à mon avis, il n'est pas question dans la loi de donner aux Indiens le *relief* au sens spécialisé du terme mais au sens plus général, à savoir de prélever « sur les fonds de la bande une somme suffisante pour [le] soutien » [des Indiens malades, infirmes, âgés ou nécessiteux]. En conséquence, j'estime que dans le présent cas, le terme *relief* peut inclure l'aide au sens médical.

Soutien pour les urgences, au cas par cas

La Première Nation se fonde sur l'arrêt *Dreaver* pour étayer la proposition que le paragraphe 92(d) de la *Loi sur les Indiens* de 1906 et le paragraphe 95(d) de la version de 1927 devaient s'appliquer au cas par cas aux Indiens dans les situations d'urgence et non pas comme politique générale consistant à dispenser des services médicaux aux frais de la bande. En examinant la loi, on constate qu'elle permettait au surintendant général d'appliquer des fonds de la bande aux fins de soutien « [c]haque fois que des Indiens malades, invalides, âgés ou nécessiteux *ne sont pas soutenus par la bande* dont ils sont membres » (version de 1927).

Si l'on présume qu'il n'existe pas de droit issu de traités à une aide médicale, cette disposition signifie que la responsabilité *initiale* de veiller à la santé et au bien-être des membres de la bande – à la fin des années 1800 et au début des années 1900 – incombait à la *bande*. Je considère que l'usage du terme « bande » dans ce contexte signifiait non seulement l'entité générale de la bande, en l'absence d'un meilleur terme, mais aussi le groupe de personnes – y compris les personnes malades, invalides, âgées ou nécessiteuses – composant l'effectif de la bande. L'Indien nécessiteux dont il est question dans la loi devait regarder en premier ses propres ressources et celles de sa famille et de ses compagnons membres de la bande. Ce n'était que lorsque les ressources *de la personne* se révélaient insuffisantes pour répondre à ses besoins que la Couronne avait la permission d'appliquer les fonds en fiducie de la *bande* au soutien de cette personne. Comme l'affirme le conseiller juridique de la Première Nation, le paragraphe 92(d) « prévoit le cas de quelqu'un laissé de côté par une bande qui a en réalité l'argent

310 *Canada (Procureur général) c. Fillion* (1995), 189 NR 308, p. 313 (CA féd.), juge d'appel Linden.

nécessaire pour le soutenir, et en pareil cas, il permet au gouvernement de s'immiscer dans la situation et de fournir de l'aide ou du soutien avec les fonds de la bande[311]. »

Ainsi, cette disposition de la loi signifiait simplement que, avant que l'on puisse utiliser le fonds en fiducie pour payer des services médicaux, la bande devaient ne pas avoir de moyens suffisants *disponibles* pour aider les personnes dans le besoin; l'article *n'exigeait pas* que le soutien ne soit offert qu'en situations urgentes. Je remarque, par exemple, que dans *Dreaver*, le juge Angers a exigé le remboursement de déductions pour « soins et scolarité » faites au nom de Charlotte Sanderson « qui, en 1922, lorsqu'elle avait environ 8 ans et demi, fut placée dans un institut pour sourds-muets au Manitoba, où elle est demeurée jusqu'en 1931 ou à peu près[312]. » Le juge Angers s'était fondé uniquement sur le fait que l'enfant, bien que « sourde et muette », n'était pas « invalide » au sens de la Loi. J'aurais peut-être hésité, en pareilles circonstances, à tirer la même conclusion quant à la signification du terme « invalide », mais le point le plus important, c'est que le juge Angers n'a pas dit que les frais de « soins et scolarité » dépassaient le cadre de la Loi. De toute évidence, les « soins et la scolarité » n'auraient pas constitué des dépenses urgentes, et je ne suis pas disposé à conclure que le texte de loi était aussi limité.

Pour ce qui est de l'argument de la Première Nation voulant que la loi exigeait que les dépenses soient examinées et approuvées au cas par cas, je ne suis pas convaincue que *Dreaver* ait des incidences aussi poussées. Bien entendu, chaque dépense soit satisfaire aux exigences de l'article, et la bande peut assurément contester les déductions faites par le Canada dans une situation donnée, tout comme l'a fait la bande de Mistawasis dans l'affaire *Dreaver*. Toutefois, à mon avis, la loi donnait au Canada le pouvoir discrétionnaire de financer un programme général de soins médicaux pour les membres d'une bande donnée à partir du compte en fiducie de cette bande, à condition que les autres exigences de la loi soient satisfaites.

Enfin, même si la Première Nation de Roseau River avait raison d'affirmer que les dépenses devaient servir à des fins d'urgences médicales évaluées au cas par cas, j'aurais de la difficulté à contester les déductions dans la présente affaire. Rien ne montre que la Couronne ait entrepris les évaluations au cas par cas en question, mais, à l'exception d'une ou deux dépenses mineures pour des articles comme des verres correcteurs, à peu près toutes

311 Transcription de la CRI, 25 mars 1999, p. 56 (Andrew Kelly).
312 *Dreaver c. The King* (1935), 5 CNLC 92, p. 118 (Cour de l'Échiquier), juge Angers.

les dépenses avaient trait à des médicaments, des remèdes, des fournitures médicales, des visites du médecin et des frais d'hospitalisation. Même si la preuve n'est pas tout à fait claire, il ne semble pas que les frais imputés au compte d'intérêts de la bande de Roseau River aient eu trait aux honoraires annuels de 80 $ payés aux divers docteurs désignés comme médecin de la bande à un moment ou un autre. À mon avis, les honoraires de visite du médecin, les frais d'hospitalisation et le coût des médicaments et des remèdes doivent tous être considérés comme ayant été payés en réaction à des besoins médicaux perçus à l'époque et, comme tels, ils semblent de toute façon satisfaire aux critères proposés par la Première Nation. Cela semble particulièrement vrai étant donné que l'inspecteur Marlatt signalait que les agents des Indiens adoptaient une attitude plutôt stricte, limitant les visites des médecins dans les réserves aux situations que les *agents* – plutôt que les docteurs ou leurs patients – considéraient « nécessaires »[313].

Consentement

Comme nous l'avons vu, la Première Nation de Roseau River prétend que le Canada a déduit des paiements pour l'aide médicale du compte d'intérêts de la bande sans consulter la bande ou l'aviser de ces déductions. La question de savoir si le Canada avait l'obligation de consulter ou d'aviser la bande avant de procéder à ces déductions se pose non seulement dans le contexte des dispositions de la loi, mais aussi compte tenu des rapports de fiduciaire du Canada avec la bande.

J'ai étudié le contexte législatif et l'historique du paragraphe 92(d) afin de déterminer si la disposition prévoit un consentement, une consultation ou un avis. Ce faisant, j'ai gardé à l'esprit les observations suivantes du juge La Forest dans l'arrêt *Mitchell c. Bande indienne Peguis* lorsqu'il compare les principes liés à l'interprétation des lois à ceux touchant l'interprétation des traités :

> Je souligne au départ que je ne conteste pas le principe [dans *Nowegijick* et d'autres affaires] que les traités et les lois visant les Indiens devraient recevoir une interprétation libérale et que toute ambiguïté devrait profiter aux Indiens. Dans le cas des traités, ce principe se justifie par le fait que la Couronne jouissait d'un pouvoir de négociation supérieur au moment de la négociation des traités avec les peuples autochtones. Du point de vue des Indiens, les traités ont été rédigés dans une langue étrangère et faisaient appel à des concepts juridiques d'un système de droit qui leur

313 S.R. Marlatt, inspecteur des agences indiennes, à David Laird, commissaire aux Indiens, 26 décembre 1902, AN, RG 10, vol. 3565, dossier 82, partie 29, ruban C-10100 (Pièce 4 de la CRI, p. 67).

était inconnu. Dans l'interprétation de ces documents, il est donc tout simplement juste que les tribunaux tentent d'interpréter les diverses dispositions selon ce que les Indiens ont pu en avoir compris.

Mais selon ma conception de l'affaire, des considérations quelque peu différentes doivent s'appliquer dans le cas des lois visant les Indiens. Alors qu'un traité est le produit d'une négociation entre deux parties contractantes, les lois relatives aux Indiens sont l'expression de la volonté du Parlement. Cela étant, je ne crois pas qu'il soit particulièrement utile d'essayer de déterminer comment les Indiens peuvent comprendre une disposition particulière. Je pense que nous devons plutôt interpréter la loi visée en tentant de déterminer ce que le Parlement voulait réaliser en adoptant l'article en question. Ce point de vue ne constitue pas un rejet de la méthode d'interprétation libérale. Comme je l'ai déjà dit, il est clair que dans l'interprétation d'une loi relative aux Indiens, et particulièrement de la *Loi sur les Indiens*, il convient d'interpréter de façon large les dispositions qui visent à maintenir les droits des Indiens et d'interpréter de façon restrictive les dispositions visant à les restreindre ou à les abroger. Donc si la loi porte sur des promesses contenues dans un traité, les tribunaux vont toujours s'efforcer de rejeter une interprétation qui a pour effet de nier les engagements pris par la Couronne; voir l'arrêt *United States v. Powers*, 305 U.S. 527 (1939), à la p. 533.

En même temps, je n'accepte pas que cette règle salutaire portant que les ambiguïtés législatives doivent profiter aux Indiens revienne à accepter automatiquement une interprétation donnée pour la simple raison qu'il peut être vraisemblable que les Indiens la préférerait à toute autre interprétation différente. Il est également nécessaire de concilier toute interprétation donnée avec les politiques que la Loi tente de promouvoir[314].

Comme la Commission le faisait remarquer dans son rapport sur la revendication de la Friends of the Michel Society concernant l'émancipation de 1958 :

> Par conséquent, le principe ne se limite pas simplement à dire que toute interprétation profitant aux Indiens devrait être acceptée, parce que, bien entendu, nous exigeons quand même qu'elle soit fidèle au texte et à l'objet de la loi. Les lois touchant les Indiens devraient être interprétées de manière libérale, eu égard à l'intention du Parlement contenue dans le texte. [...]
>
> Dans l'arrêt [*R. c.*] *Lewis*, la Cour suprême du Canada résume les règles d'interprétation des lois touchant les Indiens, à commencer par *Nowegijick* et *Mitchell*. La question en litige dans *Lewis* consistait à déterminer si le pouvoir accordé à une bande par la *Loi sur les Indiens* d'adopter des règlements administratifs pour la gestion du poisson « dans la réserve » s'étendait à une rivière immédiatement adjacente à la réserve. S'exprimant au nom de la Cour, le juge Iacobucci entreprend cette tâche en analysant le libellé, le contexte et l'objet de la disposition de la loi. Faisant

314 *Mitchell c. Bande indienne Peguis*, [1990] 2 RCS 85, p. 142–143, juge La Forest.

valoir que ces trois éléments doivent être conciliés, il rejette l'argument voulant qu'une interprétation large, téléologique de l'expression « dans la réserve » était justifiée parce que la pêche est essentielle au bien-être économique et culturel des Autochtones, et que l'objectif général de la *Loi sur les Indiens* consiste à protéger les « activités de subsistances » des Autochtones. Le juge Iacobucci indique que bien que l'interprétation proposée « favorise encore plus la réalisation de l'objectif de protection et de maintien des droits des Indiens visé par le législateur fédéral, ni le texte de la disposition ni son objet n'appuient cette interprétation[315]. »

En somme, donc, même si les lois touchant les Indiens doivent être interprétées de façon libérale, une interprétation favorisant la protection des droits des Indiens ne peut être acceptée que si le texte et l'objet de la disposition de la loi peut soutenir pareille interprétation[316].

Le paragraphe 92(d) de la *Loi sur les Indiens* de 1906 et le paragraphe 95(d) de celle de 1927 sont tous deux dans la partie de la loi intitulée « Administration des fonds des Indiens » exposant les pouvoirs du gouvernement face à l'argent des bandes. L'article 90 de la Loi de 1906, dans la même partie du texte, porte sur les dépenses en *capitaux* de la bande, et exige que ces dépenses ne soient faites qu'avec le consentement de la bande :

> **90.** Le gouverneur en conseil peut, *du consentement d'une bande*, autoriser et prescrire l'emploi de capitaux inscrits au crédit de la bande à l'achat de terrains pour servir de réserve à la bande ou pour augmenter sa réserve, ou à l'achat de bestiaux pour la bande, ou à la confection d'améliorations permanentes sur la réserve de la bande, ou à tels travaux sur le terrain ou dépendant de la réserve qui, dans son opinion, doivent avoir une valeur permanente, ou qui, après leur achèvement, représentent un capital effectif[317].

En 1927, afin de favoriser le progrès, la portée de l'article avait été étendue de manière à inclure l'achat d'instruments et de machines et à permettre des prêts représentant jusqu'à la moitié de la valeur des terres détenues par l'emprunteur membre de la bande. De plus, un paragraphe nouveau était ajouté, en vue de permettre au gouverneur en conseil d'autoriser des dépenses *sans* le consentement de la bande :

---

315 *R. v. Lewis*, [1996] 1 RCS 921, p. 958.

316 Commission des revendications des Indiens, *Enquête sur la revendication de la Friends of the Michel Society relative à l'émancipation de 1958* (Ottawa, mars 1998), 10 ACRI 73, p. 99–100.

317 *Loi des Sauvages*, SRC 1906, chapitre 81, article 90. Italiques ajoutés.

> **93.** [...]2. Advenant qu'une bande refuse de consentir à dépenser les capitaux que le surintendant général peut juger opportun de dépenser pour l'une des fins mentionnées au premier paragraphe du présent article, et s'il appert au surintendant général que ce refus est préjudiciable au progrès ou au bien-être de la bande, le gouverneur en son conseil peut, *sans le consentement de la bande*, autoriser et ordonner la dépense de ces capitaux pour celles des dites fins qui peuvent être jugées raisonnables et convenables[318].

En contrepartie, le paragraphe 92(d) de la *Loi sur les Indiens* de 1906 et le paragraphe 95(d) de la version de 1927 ne contiennent pas de dispositions similaires en ce qui a trait au consentement ou au pouvoir de passer outre à un refus de consentement.

Comme nous l'avons vu, la première version du paragraphe 92(d) a pris naissance en 1869, mais la Commission n'a pas été en mesure de trouver quoi que ce soit dans les débats du Parlement touchant spécifiquement la genèse de cette disposition. L'article 90 n'apparaît pas avant 1894 lorsque, portant le numéro d'article 139, il est ajouté en modification aux statuts révisés de 1886. Pour justifier cette modification, les rédacteurs législatifs écrivent ceci :

> [Traduction]
>
> L'article 139 vise à dissiper les doutes à savoir si les capitaux, ou une partie de ceux-ci, déposés au crédit d'une bande peuvent être dépensés même avec le consentement de la bande et l'autorisation du gouverneur en conseil. Le Département dépense, avec ce consentement et cette autorisation, des capitaux pour des travaux de nature permanente; mais, selon les dossiers du Département, l'argument a été soulevé que le gouverneur en conseil n'était pas autorisé par la loi à sanctionner ces paiements, et l'article suivant a été rédigé selon les directives du Ministre[319].

On peut voir dans ces observations que le Canada cherche à combler un vide apparent dans sa *Loi sur les Indiens* en adoptant un texte législatif autorisant des dépenses en capital *déjà faite* avec l'approbation de la bande comme du gouverneur en conseil, mais *sans* fondement législatif. Le fait d'exiger le consentement de la bande en pareille situation ne semble jamais avoir été mis en question, étant donné que ce consentement était demandé même avant que la disposition l'exigeant soit adoptée.

---

318 *Loi des Indiens*, SRC 1927, chapitre 98, article 93. Italiques ajoutés.

319 «Brief on proposed amendments to Indian Act» [Mémoire sur les modifications proposées à l'Acte des Sauvages], Modifications à l'*Acte des Sauvages* 1893–1894, AN, RG 10, vol. 6808, dossier 470–2–3, partie 3.

En 1895, le Canada a révisé une autre disposition de la Loi – l'article 70 – traitant des dépenses faites par le gouvernement sur les fonds des bandes. Les modifications, en italiques, portent que « [l]e Gouverneur en conseil [...] *pourra autoriser et ordonner l'emploi de ces deniers* [provenant de l'aliénation de terres indiennes, et de biens détenus ou devant être détenus en fiducie pour des Indiens, ou de bois sur les terres ou réserves indiennes,] pour la confection ou la réparation *de chemins, ponts, fossés et cours d'eau sur* ces réserves ou terres, *pour la construction de maisons d'école*, et comme contribution payables aux écoles fréquentées par ces sauvages[320]. » Les auteurs du projet de loi élaborent sur les motifs de la modification dans les termes suivants :

> [Traduction]
> *Il est nécessaire que le gouverneur en conseil ait le pouvoir de dépenser les capitaux d'une bande pour faire des travaux de ce genre sans le consentement de la bande*; sinon les chemins passant dans les réserves pourraient être laissées dans un tel état que cela nuirait aux intérêts des résidants des établissements avoisinants. Et, si le gouverneur en conseil n'a pas le pouvoir de construire et d'entretenir des écoles avec cet argent sans le consentement des Indiens, ceux-ci pourront à loisir nuire à la politique du gouvernement en matière d'enseignement aux Indiens[321].

On peut voir en juxtaposant le commentaire à la modification proposée que les rédacteurs estimaient qu'il n'était pas nécessaire d'inclure un libellé du genre « sans le consentement de la bande » à condition de conférer au gouverneur en conseil le pouvoir explicite d'autoriser et d'ordonner la dépense de capital. Ce point de vue contraste avec l'ajout du paragraphe (2) à l'article 93 dans la version de 1927 de la Loi, alors que les mots « sans le consentement de la bande » sont nécessaires pour déroger à l'obligation prévue au paragraphe (1) voulant que le gouverneur en conseil tente premièrement d'obtenir le consentement de la bande avant de dépenser des capitaux.

En 1897, reconnaissant que les articles 70 et 139 traitaient tous les deux de dépenses des capitaux d'une bande, le gouvernement propose de combiner les deux articles avec l'article 74, prédécesseur du paragraphe 92(d) de la Loi de 1906. Si la modification avait été adoptée, elle aurait prévu, notamment, ce qui suit (à l'exclusion des passages en italiques) :

---

320 *Acte contenant de nouvelles modifications à l'Acte des Sauvages* SC 1895, c. 35, art. 2. Italiques ajoutés.

321 E. Newcombe, sous-ministre de la Justice, au surintendant général adjoint des Affaires indiennes, le 2 mai 1895, avec en annexe un mémoire sur le projet de loi portant modification à la *Loi sur les Indiens*, AN, RG 10, vol. 6808, dossier 470–2–3, partie 4. Italiques ajoutés.

[Traduction]
[l]e gouverneur en conseil [...] peut autoriser et ordonner que soient dépensées les sommes [découlant de l'aliénation de terres indiennes, et de biens détenus ou devant être détenus en fiducie pour les Indiens, ou de bois d'œuvre se trouvant sur des terres ou des réserves indiennes,] pour la construction ou la réparation de routes, de ponts, de fossés et de cours d'eau, d'école ou d'autres bâtiments, ou d'autres aménagements permanents dans la réserve de la bande, ou pour tous autres travaux, y compris les arpentages effectués dans la réserve ou relativement à celle-ci, et qui, à son avis, apporteront une valeur permanente à la bande ou, lorsque terminés représenteront des immobilisations *et peut, en cas de refus par la bande de sanctionner ces dépenses, autoriser les dépenses en capital qui constitueront une valeur permanente pour la bande, ou qui, une fois réalisée, constitueront une immobilisation*, ou pour l'achat de bétail pour la bande, ou sous forme de contribution aux écoles que fréquentent ses enfants, et avec le consentement de la bande pour l'achat de terres comme réserve pour la bande ou comme ajout à sa réserve; et le surintendant général peut, lorsque des Indiens malades ou invalides, ou âgés ou nécessiteux ne sont pas soutenus par la bande dont ils sont membres, fournir une aide suffisante provenant des fonds de la bande pour leur venir en aide; et il peut en tout temps autoriser la dépense à des fins générales sur les fonds de la bande d'une somme n'excédant pas 500 $ lorsqu'à son avis il en va de l'intérêt de la bande[322].

Une autre version de ce projet de modification – préparée par Duncan Campbell Scott en tant que secrétaire des Affaires indiennes le 15 novembre 1897 – ajouterait le texte en italiques et, à la place de la clause finale de la disposition précitée, le libellé voulant que « [à] des fins générales de dépenses, nulle somme inférieure à quinze cents dollars, apparaissant au crédit d'une bande indienne dans les livres des Affaires indiennes, ne sera comptabilisée comme du capital, et les dépenses faites avec les dites sommes inférieures à quinze cents [dollars] peuvent être autorisées par le surintendant général au profit et dans l'intérêt des bandes à qui reviennent ces sommes. » Commentant la première de ces propositions, les rédacteurs législatifs écrivent ce qui suit :

[Traduction]
Il semble y avoir une distinction inutile entre la nature des dépenses qui, selon l'article 70, peuvent être autorisées par le gouverneur en conseil sans le consentement de la bande, et celles qui, en vertu de l'article 139, exigent pareil consentement, l'obligation d'obtenir ce consentement pourrait faire que des Indiens bloquent des

322 Le premier projet de modification se trouve dans le document « Memorandum for the Minister in re Proposed Amendment of the Indian Act », non daté, AN, RG 10, vol. 6809, dossier 470-2-3, partie 4, p. 9*ff*. Le deuxième projet se trouve dans D.C. Scott, secrétaire, « Suggestions as to Amendments to the Indian Act », 15 novembre 1897, AN, RG 10, vol. 6809, dossier 470-2-3, partie 4, p. 2-3.

travaux importants, devant être faits dans l'intérêt de la bande. Il est donc proposé de regrouper ces articles, et d'habiliter le gouverneur général en conseil à autoriser *sans le consentement de la bande* la dépense de capitaux pour des améliorations permanentes ou d'autres ouvrages qui, à son avis, auront une valeur permanente pour la bande, ou qui lorsque terminés représenteront des immobilisations, ou aussi pour des arpentages et autres ainsi que pour la construction d'écoles[323].

Le commentaire de Scott sur la deuxième proposition touche aussi la disposition relative aux Indiens nécessiteux :

[Traduction]

Les raisons de ces suggestions sont en bref les suivantes. Il pourrait arriver que des améliorations des plus importantes d'un caractère public dans une réserve indienne soient proposées et que les Indiens veuillent les empêcher. En pareil cas, je crois que le gouverneur général en conseil devrait avoir le pouvoir d'autoriser la dépense dans le consentement de la bande. J'estime qu'il est à conseiller de présenter à la bande les dépenses à toutes les fins, sauf celles mentionnées spécifiquement dans la clause, car il sera alors évident que le surintendant général ou le gouverneur en conseil ne souhaite pas agir de manière arbitraire; mais dans les cas de besoins particuliers, lorsqu'une bande refuse de voter des sommes dans son propre intérêt, le gouverneur en conseil devrait avoir le pouvoir de le prendre sans leur consentement.

Les seuls cas où la clause prévoit que le surintendant général peut agir sans le consentement de son Excellence en conseil ou des Indiens sont la prestation de secours et d'aide aux Indiens malades et nécessiteux et la dépense de sommes à des fins générales provenant de fonds indiens ne s'élevant pas à plus de 1 500 $. *La première autorisation s'explique d'elle-même*. [L]a raison de la deuxième tient dans ce que le ministère reçoit constamment de diverses sources, principalement du Manitoba et des T.N.-O. de petites sommes pour dépôt au crédit des bandes indiennes. Il est souhaitable de dépenser ces sommes de temps à autre pour acheter des instruments et du bétail, ou d'une autre façon qui contribue au bien-être général de la bande. À l'heure actuelle, lorsque des sommes sont obtenues du bois d'oeuvre ou d'une autre source qui représente un capital, elles ne peuvent être dépensées sans le consentement de la bande, et l'autorisation de son Excellence en conseil. Il serait beaucoup plus simple que le ministère puisse dépenser ces sommes pour améliorer le sort des Indiens sans pareilles conditions, et le fait de fixer le montant à partir duquel les sommes apparaissant au crédit des bandes indiennes sont considérées comme un capital fera que toutes les sommes sous ce chiffre seront disponibles à l'usage général du ministère, et elles pourraient alors être dépensées avec l'autorisation du ministère[324].

323 « Memorandum for the Minister in re Proposed Amendment of the Indian Act », non daté, AN, RG 10, vol. 6809, dossier 470–2–3, partie 4, p. 9*ff*. Italiques ajoutés.

324 D.C. Scott, secrétaire, « Suggestions as to Amendments to the Indian Act », 15 novembre 1897, AN, RG 10, vol. 6809, dossier 470–2–3, partie 4, p. 3–4. Italiques ajoutés.

Même si ces avant-projets de loi n'ont jamais reçu l'approbation du Parlement, il semble évident d'après le ton de ces observations que le gouvernement faisait une différence entre les dépenses sur certains biens immobilisés et les dépenses visant à venir en aide aux membres nécessiteux de la bande. De toute évidence, les immobilisations énumérées devaient être approuvées par la bande à moins que le gouverneur en conseil autorise que l'on passe outre au refus de la bande, mais il est tout aussi clair que le Parlement n'a jamais eu l'intention d'exiger le consentement de la bande pour des dépenses servant à soulager les Indiens malades, invalides, âgés ou démunis. En effet, Scott considérait qu'il « allait de soi » qu'une approbation ne soit pas requise, probablement parce que, en pareil cas, la santé et le bien-être du membre de la bande – et peut-être la nécessité d'une action immédiate – étaient les préoccupations principales.

En conclusion, même si l'interprétation proposée par la Première Nation de Roseau River du paragraphe 92(d) de la *Loi sur les Indiens* de 1906 et du paragraphe 95(d) qui l'a remplacé favorise la position de la Première Nation dans la présente affaire, il faut prendre soin, comme l'indique le juge La Forest dans l'arrêt *Mitchell c. Bande indienne Peguis*, de concilier toute interprétation donnée avec les politiques que la Loi tente de promouvoir. De plus, pour reprendre les paroles du juge Iacobucci dans l'arrêt *Lewis*, je dois aussi m'assurer que le texte et l'objet de la Loi appuient mon interprétation.

Selon moi, en adoptant cette Loi, le Parlement voulait pourvoir aux besoins des membres de la bande malades, invalides, âgés et démunis en utilisant les fonds en fiducie de cette bande lorsque celle-ci était autrement incapable de s'occuper des membres en question avec ses ressources disponibles. Il semble que, prise dans son contexte historique, la Loi n'obligeait pas le surintendant général à demander le consentement d'une bande pour utiliser les fonds en fiducie à des fins de ce genre.

En concluant ainsi, il est important de remarquer que le Canada n'a pas détourné l'argent de la bande à des fins autres que celles de la bande : les dépenses contestées en l'espèce ont servi strictement à soigner les membres malades de la bande de Roseau River. C'est pourquoi il est difficile de conclure autrement que les déductions étaient dans l'intérêt supérieur de la bande et, sans aucun doute, dans l'intérêt des membres malades de la bande pour qui les frais ont été engagés. En conséquence, je conclus que les déductions étaient autorisées par la Loi et conformes à son intention.

Cela étant dit, toutefois, ce qui me préoccupe un peu, c'est la façon dont le Canada prétendait exercer les pouvoirs que lui conférait la Loi. Plus particulièrement, je me permettrai de remarquer que, même si le paragraphe 92(d) de la *Loi sur les Indiens* de 1906 et le paragraphe 95(d) de la version ultérieure n'exigeaient pas que la bande donne son *consentement* aux dépenses liées à l'aide médicale prélevées dans son compte en fiducie, les déductions dans le présent cas ont été faites sans même donner *avis* à la bande de Roseau River; les membres de la Première Nation n'ont découvert les déductions qu'au début des années 1980 lorsqu'ils sont tombés par inadvertance sur les dépenses d'aide médicale dans leurs comptes en fiducie en faisant des recherches sur leur revendication liée à la cession de terres de réserve consentie en 1903. Même si les déductions ont été consignées dans les comptes publics, ceux-ci n'ont jamais été portés spécifiquement à l'attention de la Première Nation, pas plus, à ce qu'on m'a dit, qu'ils n'étaient facilement disponibles pour les membres de la bande à l'époque. Même s'ils avaient été facilement disponibles, les membres de la bande n'avaient aucun motif de demander à voir les registres des frais médicaux qui étaient imputés à leurs comptes en fiducie s'ils n'avaient au départ pas la moindre idée que ces déductions étaient faites.

Il y a aussi d'autres sujets de préoccupation. Comme je l'expliquerai plus loin, certains éléments de preuve laissent croire que, même si le Canada a souvent eu pour politique – se basant en apparence sur la loi – de faire payer par les bandes ayant les ressources nécessaires leurs propres frais médicaux, le gouvernement fédéral n'a pas appliqué cette politique uniformément à toutes les époques ou par rapport à toutes les bandes. Dans la plupart des cas, le Canada semble avoir payé l'aide médicale sans la faire payer par les bandes, et paye *encore* les frais médicaux même des Indiens qui semblent capables de payer eux-mêmes. De plus, le Canada semble avoir hésité à dire aux bandes que, du point de vue du gouvernement fédéral, les services médicaux avaient été dispensés non pas à titre de droit conféré par traité mais en raison de ses politiques. Même en présumant que le point de vue du Canada est correct, cette approche en matière d'administration et de communication des politiques du gouvernement a créé un environnement favorable à la position des Indiens voulant que l'aide médicale est un droit issu de traité devant être assuré par le gouvernement sans frais pour les bandes ou la population autochtone.

J'aborderai ces préoccupations plus en détails ultérieurement dans mes motifs. Premièrement, je dois examiner les arguments de la Première Nation

selon lesquels les déductions constituaient un manquement à la cession de 1903 ou que, subsidiairement, les déductions étaient déplacées étant donné que la bande avait fini par se fier aux soins médicaux financés par le gouvernement au détriment de ses propres pratiques de guérison traditionnelles.

QUESTION 3 : MANQUEMENT À LA CESSION DE 1903

Le Canada a-t-il manqué aux modalités de la cession de 1903 en déduisant des sommes pour l'aide médicale du compte d'intérêts de la bande?

À l'examen des dossiers de la fiducie, il semble évident que la principale source de revenus du compte d'intérêts de la Première Nation de Roseau River de 1906 à 1945 était les intérêts sur le produit de la cession consentie en 1903 d'une partie de la RI 2. En dehors de la revendication relative à l'aide médicale abordée dans le présente enquête, une autre question soulevée par la Première Nation relativement à la cession consiste à savoir si la cession était conforme aux exigences techniques de la *Loi sur les Indiens* ou si elle donne naissance par d'autres moyens à une obligation légale non respectée du Canada envers la Première Nation.

Aux fins de la présente enquête, on n'a pas demandé à la Commission de statuer sur la validité ou la légalité de la cession de 1903 et je m'abstiendrai de le faire. Dans l'intervalle, pour que je puisse examiner si le texte de la cession aurait permis les déductions pour l'aide médicale, je dois commencer par ***présumer*** que la cession était valide.

Comme nous l'avons vu, la Première Nation de Roseau River a cédé des terres de réserve en 1903 aux conditions suivantes :

> [Traduction]
>
> ET NOUS, chef et conseillers de la dite bande indienne de Roseau River, agissant au nom de notre peuple et en notre propre nom, *ratifions et confirmons par les présentes, et promettons de ratifier et de confirmer, ce que le dit gouvernement pourra faire, ou faire faire, légalement, relativement au capital, et aux intérêts pouvant découler du dit capital obtenu de la vente des terres cédées par les présentes*[325].

325 Cession d'une partie de la RI 2A, 30 janvier 1903, MAINC, Registre des terres indiennes, Instrument R5294 (Pièce 4 de la CRI, p. 70–71); voir aussi *Indian Treaties and Surrenders*, vol. 3 (Ottawa: King's Printer, 1905–1912, réédité, Edmonton: Fifth House Publishers, 1993), p. 375–376 (Documents de la CRI, p. 238–239).

En 1906, le surintendant général Frank Oliver ordonne que, pour remplir une promesse implicite faite lors des négociations de traité, tous les intérêts futurs découlant du produit impayé de la vente des terres cédées seraient déposés au compte d'intérêts de la bande pour distribution aux membres de la bande plutôt que d'être capitalisés.

Selon la Première Nation de Roseau River, les fonds du compte d'intérêts de la bande venaient principalement de la vente des douze milles carrés de terres de réserve cédés en 1903[326]. Dans la mesure où la cession était valide, la Première Nation fait valoir que cette validité ne signifie quand même pas que la bande consentait à ce que les représentants de la Couronne utilisent les fonds du compte d'intérêts de la bande « à leur guise [...] y compris pour payer les frais médicaux de la bande »[327]. En effet, la Première Nation prétend que de financer les services médicaux en utilisant de l'argent provenant du compte d'intérêts représentait une violation de la cession pour les trois raisons qui suivent : premièrement, aucune disposition *écrite* n'autorisait *expressément* l'utilisation du produit de la cession pour des frais médicaux; deuxièmement, dans la mesure où la cession comportait des modalités *verbales*, le Canada n'a même pas fait valoir qu'il existait une clause verbale permettant qu'on utilise le produit de la cession à ces fins; et, troisièmement, la loi de l'époque ne permettait pas au Canada de dépenser les intérêts du produit de la cession pour des services médicaux[328].

Le Canada répond que le libellé général de la cession dit clairement et sans ambiguïté que la bande ratifiait et confirmait à l'avance « ce que le dit gouvernement pourra faire, ou faire faire, légalement, relativement au capital, et aux intérêts pouvant découler du dit capital obtenu de la vente des terres cédées par les présentes ». Le conseiller juridique affirme que cela conférait au Canada une discrétion extrêmement grande quant à la façon dont il pourrait utiliser le produit de la cession, ajoutant, en se fondant sur le document de Public History Inc., qu'il « n'y a absolument rien dans la cession qui interdit quoi que ce soit, encore moins la déduction de sommes pour l'aide médicale »[329]. Le conseiller juridique fait aussi valoir que la Première Nation n'a pas réussi à démontrer que le produit de la cession était la source d'où, en fait, étaient tirés les fonds utilisés par le gouvernement pour

326 Mémoire de la Première Nation anishinabée de Roseau River, 26 février 1999, p. 59.
327 Mémoire de la Première Nation anishinabée de Roseau River, 26 février 1999, p. 60.
328 Mémoire de la Première Nation anishinabée de Roseau River, 26 février 1999, p. 60.
329 Transcription de la CRI, 25 mars 1999, p. 79, 95–96 et 104–05 (Robert Winogron); Public History Inc., « Roseau River First Nation Medical Aid Claim, 1902–1945: Historical Report », 12 mai 1998, p. 17 (Pièce 4 de la CRI).

l'aide médicale – le rapport de Public History Inc. n'étant pas concluant à cet égard – mais que, même en pareil cas, les déductions étaient clairement autorisées par le texte de la cession[330].

La Première Nation réplique que, même s'il y avait de l'argent dans le compte d'intérêts de la bande avant la cession, au moment où les déductions ont commencé en 1909, la majorité des sommes présentes dans le compte venaient de la cession[331]. Bien qu'elle reconnaît ne pas pouvoir confirmer si le produit de la cession constituait la source des déductions pour l'aide médicale – et qu'elle ne peut même pas faire la distinction entre les sources des fonds se trouvant dans son compte en fiducie – la Première Nation rétorque que, étant donné la position du Canada en tant que fiduciaire vis-à-vis la Première Nation et ses fonds en fiducie, la responsabilité de son incapacité à rendre compte des fonds confondus revient au Canada. Selon le conseiller juridique de la Première Nation,

> [Traduction]
> c'est en raison de cette confusion que nous affirmons que le gouvernement du Canada n'a plus le droit de définir la façon dont il gère ou dépense l'argent du compte en capital de la bande simplement à la lumière des critères imposés par l'article 92 de la *Loi sur les Indiens*. Il doit maintenant se comporter de manière à s'acquitter des obligations d'un fiduciaire par rapport à cet argent, et cela exige une divulgation dont il n'y a aucune trace au dossier[332].

Autrement dit, la Première Nation affirme que si le Canada ne peut identifier les diverses sources des fonds présents dans le compte en fiducie de la bande, alors, en tant que fiduciaire responsable de ces fonds, le Canada est obligé aux normes de conduites les plus élevées imposées à un fiduciaire plutôt qu'aux normes moins exigeantes prévues au paragraphe 92(d) de la *Loi sur les Indiens*[333]. Cette norme plus élevée provient de l'arrêt *Guerin c. La Reine*[334] qui, selon le conseiller juridique, établit que, une fois que l'usage et le profit de terres de réserves ont été remis à la Couronne, le Canada en tant que fiduciaire est assujetti à « une obligation exécutoire de traiter le produit d'une vente ou d'une location en observant strictement la nature de l'entente intervenue entre la bande et le gouvernement au moment

330 Mémoire du gouvernement du Canada, 10 mars 1999, p. 24.
331 Transcription de la CRI, 25 mars 1999, p. 62 (Rhys Jones).
332 Transcription de la CRI, 25 mars 1999, p. 67 (Rhys Jones).
333 Transcription de la CRI, 25 mars 1999, p. 64–65 (Rhys Jones).
334 *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 RCS 335.

de la conclusion de la cession[335]. » Subsidiairement, même si les conditions de la cession prévoyaient que soit ratifié et confirmé tout ce que le Canada « pourra faire, ou faire faire, *légalement*, relativement au capital, et aux intérêts pouvant découler du dit capital obtenu de la vente des terres cédées par les présentes », la Première Nation affirme que les actes du Canada devaient quand même être *conformes à la loi*. Comme le conseiller juridique l'a indiqué :

> [Traduction]
>
> Mais dans la cession elle-même, il est dit que la population de Roseau ne va ratifier et confirmer que ce que le gouvernement du Canada pourra faire ou faire faire légalement. Cela nous ramène donc droit à la question de savoir si les déductions faites dans le compte en vertu de l'article 92 étaient légales ou non.
>
> Si en effet, les commissaires estiment que l'article 92 constitue une autorisation très spécifique et très étroite pour le gouvernement d'intervenir dans les situations extrêmes et de procéder à des déductions, et qu'il ne représente pas une autorisation générale de prendre de l'argent en application de sa propre politique visant à fournir de l'aide médicale à tous les Indiens au Canada, alors nous aurons aussi répondu à la question de savoir s'il y a eu manquement à la cession de 1903. Parce que si la loi ne le permettait pas, cela constitue donc aussi un manquement à la cession, parce que la seule chose que les Indiens de Roseau permettent de faire avec cet argent, c'est quelque chose qui est par ailleurs légal[336].

Le Canada répond à cela en faisant valoir que même si une obligation de fiduciaire a effectivement pris naissance lorsque les fonds ont été amalgamés, ce fait ne dégage pas la Première Nation du fardeau de prouver que les fonds déduits pour l'aide médicale étaient le produit de la cession, ce qui, même dans le rapport de Public History Inc., n'a pas été réglé[337].

La Commission a procédé à un examen approfondi des registres du compte d'intérêts et les résultats de cet examen paraissent dans le tableau joint à l'annexe B du présent rapport. On peut y voir que, à chaque année au cours de la période où des déductions ont été faites du compte d'intérêts pour l'aide médicale, les intérêts représentaient la plus importante source de revenus du compte. Même s'il semble que, au cours de la période de 43 ans couverte par le tableau, il y a peut-être eu « d'autres » sources suffisantes de revenus pour financer les frais médicaux engagés pendant cette même période, ces revenus n'étaient pas suffisants pour couvrir les frais médicaux

335 Transcription de la CRI, 25 mars 1999, p. 63 (Rhys Jones).
336 Transcription de la CRI, 25 mars 1999, p. 132–133 (Rhys Jones).
337 Transcription de la CRI, 25 mars 1999, p. 104 (Rhys Jones).

et les « autres » frais, et dans quatre exercices financiers, les frais médicaux à eux seuls excédaient les « autres » revenus (ne provenant pas d'intérêts). Pour ces raisons, je conclus que les intérêts sur le produit de la cession étaient la source principale des déductions pour l'aide médicale.

Ayant présumé que la cession était valide et légale, et ayant conclu que les déductions pour l'aide médicale étaient financées en grande partie par les intérêts sur le produit de la cession de 1903, je dois ensuite aborder l'étendue du pouvoir du Canada de faire des déductions en vertu de la cession. Plus précisément, je dois évaluer la portée des mots « ce que le dit gouvernement pourra faire, ou faire faire, légalement, relativement au capital, et aux intérêts pouvant découler du dit capital obtenu de la vente des terres cédées par les présentes. »

L'affaire *Dreaver* offre un point de départ utile à mon analyse. Dans *Dreaver*, aux termes de deux actes de cession distincts datés du 8 août 1919, la bande de Mistawasis consent à céder un total de 16 548 acres de terres de réserve devant être vendues au prix combiné de 198 000 $ aux personnes et aux conditions que le Canada jugerait les plus favorables au bien-être de la bande. Après avoir déduit les frais de gestion, le produit de la vente devait être distribué de la manière suivante :

- 150 $ à payer à chaque membre de la bande au moment de la signature de la cession;
- 50 pour 100 du produit de la vente devant être déposés au compte en capital à utiliser au profit de la bande par le surintendant général des Affaires indiennes;
- le reste du produit de la vente devant être « placé au crédit d'un compte à utiliser à la discrétion » du surintendant général *pour fournir des rations aux membres âgés, malades et démunis de la bande*; pour fournir des maisons, des meubles et des vêtements convenables aux membres âgés et démunis de la bande; pour acquérir des maisons, des animaux et des instruments aratoires pour les jeunes membres de la bande désireux de se lancer en agriculture; pour indemniser des membres de la bande ayant des bâtiments ou d'autres aménagements sur des terres cédées; et pour consentir des prêts sans intérêt aux anciens soldats désireux d'acquérir une maison, une étable, des animaux ou des instruments aratoires; et

- les intérêts accumulés sur tous les fonds détenus en fiducie par les Affaires indiennes pour la bande devant être distribués chaque année le 1er février ou vers cette date.

La preuve a démontré que, entre autres choses, le Canada avait utilisé les fonds en fiducie de la bande couvrir le traitement de l'instructeur agricole de la bande ainsi que les frais des services de police pour arrêter les intrus et transporter des prisonniers vers la prison. Au moment de déterminer s'il fallait ordonner au Canada de rembourser ces sommes à la bande, le juge Angers a statué que, même si la Loi de 1906 « confère au gouverneur général en conseil de très vastes pouvoirs quant à l'investissement des sommes découlant de l'aliénation de terres indiennes, [...] elle est subordonnée dans chaque affaire aux modalités de l'acte de cession. » Toutefois, il a conclu que les dépenses contestées n'étaient pas autorisées par la *Loi sur les Indiens*, le traité ou les cessions, et il a ordonné au Canada de rembourser ces sommes à la bande[338]. Il a de plus statué que les clauses de la cession de1919 étaient « assez explicites et indiqu[aient] clairement à quelles fins les fonds [devaient] être utilisés; elles ne [contenaient] aucune stipulation concernant le paiement du salaire d'un éleveur, d'un instructeur agricole ou d'un agriculteur[339]. » En effet, dans la correspondance du Ministère en 1928, les autorités laissent entendre qu'elles ne sont pas convaincues d'avoir le droit de déduire le salaire de l'instructeur agricole et qu'elles ont l'intention de mettre fin à cette pratique.

Dans l'affaire *Dreaver*, les cessions prévoyaient spécifiquement des « rations » pour les membres de la bande âgés, malades et démunis, alors que la présente cession n'en fait aucunement mention. On peut présumer que, parce que les cessions dans *Dreaver* ne parlaient que de « rations » alors que la *Loi sur les Indiens* utilisait le terme « soutien », le juge Angers a considéré que les dispositions des cessions de 1919 étaient plus « restreintes » et laissaient en conséquence moins de latitude à la Couronne que le paragraphe 92(d)[340]. Je suis d'accord. Cependant, même si le texte de la cession dans l'affaire dont je suis saisie ne fait aucune référence *expresse* à la prestation d'aide aux malades, je n'y vois rien qui diminue le vaste pouvoir discrétionnaire conféré au gouvernement dans le libellé antérieur de la cession quant à l'utilisation du capital et des intérêts découlant de la vente des

338 *Dreaver v. The King* (1935), 5 CNLC 92, p. 117 (Cour de l'Échiquier), juge Angers.
339 *Dreaver v. The King* (1935), 5 CNLC 92, p. 117 (Cour de l'Échiquier), juge Angers.
340 *Dreaver v. The King* (1935), 5 CNLC 92, p. 120 (Cour de l'Échiquier), juge Angers.

terres cédées. Selon moi, la présente cession est plus libérale et donne même *davantage* de latitude à la Couronne que le paragraphe 92(d) ou que la cession dans *Dreaver*.

Cependant, je dois aussi tenir compte de la décision de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Guerin*[341], où des terres de réserve avaient été cédées à la Couronne « pour location à celui ou à ceux, et aux conditions, que le gouvernement du Canada jugera les plus favorables à notre bien-être et à celui de notre peuple. » Le texte de la cession se poursuivait en précisant que « lesdits chef et conseillers de ladite bande indienne Musqueam, au nom de notre peuple et en notre nom propre, par la présente, avalisons et donnons notre agrément, et promettons d'avaliser et de consentir, à tout ce que ledit gouvernement pourra faire, ou verra à faire faire, licitement, au sujet de ladite location. » On peut voir que le libellé de la cession dans l'affaire *Guerin* était similaire à celui de la présente affaire, sous réserve d'une différence : alors que dans *Guerin* le texte portait sur la discrétion du Canada à gérer les terres cédées aux fins de les *louer*, dans la cession consentie par Roseau River, la promesse faite par le chef et les conseillers de ratifier et de confirmer « ce que ledit gouvernement pourra faire, ou faire faire, légalement » concernant « le *capital, et les intérêts* découlant du dit capital obtenu de la *vente* des terres cédées par les présentes. » À mon avis, cette différence n'est pas significative parce que le vaste pouvoir discrétionnaire de la Couronne en l'espèce touche le capital et les intérêts *découlant* de la vente des terres cédées et détenues par la Première Nation de Roseau River en *échange* de ces terres, alors les mêmes principes devraient s'appliquer.

Dans l'arrêt *Guerin*, le juge en chef Dickson a statué ainsi :

> J'estime néanmoins que l'acte de cession n'autorisait pas Sa Majesté à ignorer les conditions verbales qui, selon ce que la bande avait cru comprendre, seraient incluses dans le bail. *C'est en fonction de ces représentations verbales que doit être appréciée la conduite adoptée par Sa Majesté en s'acquittant de son obligation de fiduciaire. Elles définissent et limitent la latitude dont jouissait Sa Majesté dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire.* Après que les mandataires de Sa Majesté eurent amené la bande à céder ses terres en lui laissant entendre qu'elles seraient louées à certaines conditions, il serait déraisonnable de permettre à Sa Majesté d'ignorer tout simplement ces conditions. Lorsqu'il s'est avéré impossible d'obtenir le bail promis, Sa Majesté, au lieu de procéder à la location des terres à des conditions différentes et défavorables, aurait dû retourner devant la bande pour lui expliquer ce qui s'était passé et demander son avis sur ce qu'il lui fallait faire. L'existence de cette

341 *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 RCS 335, p. 369 (juge en chef Dickson).

conduite peu scrupuleuse est primordiale pour qu'on puisse conclure que Sa Majesté a manqué à son obligation de fiduciaire. L'*equity* ne sanctionnera pas une conduite peu scrupuleuse de la part d'un fiduciaire qui doit faire preuve d'une loyauté absolue envers son commettant[342].

Dans le contexte de ces principes, je dois examiner le texte écrit de la cession et les éventuelles représentations verbales faites au moment de la cession pour déterminer ce que la Couronne était autorisée à faire avec les intérêts accumulés sur le produit de la cession. En ce qui concerne le document de cession, on se souviendra que, en plus du libellé général en vertu duquel le chef et les conseillers de la bande de Roseau River ratifiaient et confirmaient « ce que ledit gouvernement pourra faire, ou faire faire, légalement, relativement au capital, et aux intérêts découlant du dit capital obtenu de la vente des terres cédées par les présentes », le texte de la cession poursuit :

[Traduction]
Il est de plus entendu et convenu qu'un arpentage des terres soit réalisé et que les terres soient vendues dès que possible. Il est de plus entendu et convenu qu'un dixième de la somme tirée de la dite vente sera consacré aussitôt qu'il sera disponible aux articles ou denrées que les Indiens désireront et que le Ministère approuvera. Les avances consenties aujourd'hui, ou à tout moment ultérieur à la vente des dites terres devront être remboursées sur les 10 % précités. Il est de plus convenu que le Ministère achètera pour les bandes deux sections de terrain adjacentes à la réserve, connues sous le nom de réserve n° 2a, ou réserve de Roseau Rapids, les dites terres devant être achetées dès que des fonds seront disponibles[343].

En ce qui concerne les représentations verbales au moment de la cession, l'ancien Oliver Nelson a offert à la Commission un témoignage concernant la façon dont le produit de la vente des terres cédées – une somme totalisant 99 822,50 $, selon Nelson – et les intérêts sur ce produit seraient répartis :

[Traduction]
Les paiements d'intérêts devaient être dépensés de la manière suivante: (les taux d'intérêts annuels en 1903 étaient de cinq pour cent.)

Je me souviens très distinctement que mon grand-père Okima nous ait dit, ses petits enfants, que des 5 000 $ en intérêts qui seraient tirés du capital,

342 *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 RCS 335, p. 388–389, juge en chef Dickson. Italiques ajoutés.
343 Cession d'une partie de la RI 2A, 30 janvier 1903, MAINC, Registre des terres indiennes, instrument R5294 (Pièce 4 de la CRI, p. 70–71; voir aussi *Indian Treaties and Surrenders*, vol. 3 (Ottawa: King's Printer, 1905–1912; réédité, Edmonton, Fifth House Publishers, 1993), p. 375–376 (Documents de la CRI, p. 238–239).

i. 2 000 $ seraient pris et rajoutés au capital pour les générations futures, ou 40 pour 100 de l'intérêt obtenu seraient remis en capital pour accroître le principal pour les générations futures et pour répondre à l'augmentation prévue des populations.

ii. 3 000 $ ou 60 pour 100 de l'intérêt touché seraient distribués aux membres de la bande chaque année. Avec une population de 196 membres dans la bande en 1909, la distribution aurait représenté 3 000 $ divisé par 196, soit 15,30 $ par homme, femme et enfant. Comme vous l'entendrez plus tard aujourd'hui, bon nombre d'anciens se souviennent encore que le jour du paiement des annuités, chaque homme, femme et enfant ici à Roseau recevait habituellement 20 $; 5 $ en vertu du Traité et 15 $ provenant des intérêts.

4. Une fois que le paiement de ces terres eut été fait, la bande recevrait 10 pour 100 du produit de la vente ou 9 982,25 $. La somme servirait à acheter des fournitures pour la bande et le solde serait distribué aux membres de la bande.

5. Une portion du produit de la vente serait utilisée pour acheter deux sections de terrains à Roseau Rapids.

6. Aucune autre condition n'était liée au produit de la vente de ces terres.

7. Dans ces conditions les Indiens de Roseau River seraient à l'aise et pourraient acheter de l'équipement agricole, des animaux de ferme et des semences, et ne seraient jamais plus dans le besoin.

8. Aucune autre déduction ne serait faite de ce compte à Ottawa, à l'exception des suivantes, telles que proposées par le Ministère :

i. 10 pour 100 du produit de la vente de ces terres seraient distribués immédiatement après l'enchère.

ii. Chaque année, les intérêts seraient distribués de la manière suivante, 40 pour 100 au capital et 60 pour 100 distribués aux membres de la bande. Aucune autre condition n'a jamais été acceptée[44].

Le témoignage de Nelson ne concorde pas avec les modalités écrites de la cession en ce qui concerne l'application immédiate du dixième du produit de la vente à l'achat d'articles ou de denrées pour la bande, même si le document écrit de cession ne dit rien concernant la distribution aux membres de la bande du solde des 10 pour 100 qui ne serait pas dépensé de cette manière. Toutefois, la lettre envoyée par S.R. Marlatt, l'inspecteur des agences indiennes au commissaire Laird confirme les remarques de Nelson jusqu'à un certain point :

[Traduction]

Voilà comment je vois la façon de dépenser cet argent [le dix pour cent du produit de la vente] : – Comme les terres étaient détenues en commun par les Indiens, tous les membres ont droit à juste titre à un partage égal. Je le ferais par famille,

[44] Transcription de la CRI, 14 juillet 1998, p. 66–68 (Oliver Nelson)

comme c'est le cas du paiement des annuités, remettant à chaque membre par l'entremise du chef de famille la part à laquelle il a droit au pro rata; je leur donnerais par exemple 3 $ par personne en espèces et je dépenserais le reste pour eux en articles ou denrées convenus mutuellement et qui seraient le plus à leur avantage. Les créances légitimes payables seraient remboursées en obtenant le consentement du débiteur. Dans le cas des hommes et femmes âgés, des orphelins, des adultes infirmes et des invalides, incapables de subvenir à leurs besoins, je leur fournirais chaque mois ou chaque trimestre des allocations de fourniture équivalant à leur part. J'essayerais de conserver environ 1 000 $ à dépenser plus tard, et avant que leur compte d'intérêts soit disponible, probablement en mars ou avril prochain, lorsqu'ils seront assurément fauchés[345].

Le document de cession corrobore en outre le récit de Nelson quant à l'utilisation du produit de la vente pour acheter deux sections de terrain près de la RI 2A à Roseau Rapids. De plus, même si la cession elle-même ne dit rien de distributions annuelles d'intérêts, le témoignage de Nelson concernant ces distributions rappelle le conseil donné par le surintendant général Frank Oliver en 1906 au gouverneur général en conseil concernant l'affirmation faite par Marlatt aux Indiens au cours des négociations de cession qu'un « montant considérable d'intérêts [serait] disponible pour distribution » après le règlement. Oliver fait observer que la déclaration de Marlatt « s'apparentait à une promesse voulant que ces intérêts étaient à venir et seraient distribués annuellement dans l'avenir[346]. » Dans les jours qui suivirent immédiatement la cession, Marlatt lui-même avait avisé J.D. McLean, secrétaire des Affaires indiennes, de sa confiance que « les modalités de la cession seront observées strictement, j'ai eu une difficulté très grande à l'obtenir, et seulement après avoir promis à maintes reprises que le Ministère exécuterait les conditions de l'entente *à la lettre*[347]. » C'est à la lumière des promesses verbales de Marlatt concernant les distributions d'intérêts qu'Oliver recommande que les intérêts perçus soient versés dans le compte d'intérêts de la bande pour que l'on puisse appliquer cette promesse.

345 S.R. Marlatt, inspecteur des agences indiennes, à David Laird, commissaire aux Indiens, 19 juin 1905, AN, RG 10, vol. 3565, dossier 82, partie 29, ruban C-10100 (Pièce 4 de la CRI, p. 73–74).

346 Frank Oliver, surintendant général des Affaires indiennes, au gouverneur général en conseil, 21 février 1906, AN, RG 10, vol. 3731, dossier 26306–2, ruban C-10127 (Pièce 4 de la CRI, p. 88).

347 S.R. Marlatt, inspecteur des agences indiennes, au secrétaire des Affaires indiennes, 2 février 1905, AN, RG 10, vol. 3730, dossier 26306–1, correspondance mentionnée dans un rapport destiné à l'enquête de la Commission sur la cession de 1905 : Public History Inc., « Roseau River Indian Reserve n° 2 1903 Surrender Claim Historical Report », 12 septembre 1997, p. 27, note 126. Italiques ajoutés.

Il y a aussi des incohérences entre la version que fait la Première Nation des événements et les documents historiques au dossier. Par exemple, selon le conseiller juridique de la Première Nation :

> [Traduction]
> On peut trouver certains indices des modalités et conditions nécessaires pour persuader les Indiens d'accepter la cession après des années de refus fermes dans la correspondance de Marlatt après la cession. Marlatt indique dans diverses lettres avoir eu beaucoup de difficulté à obtenir la cession, qu'il avait promis aux Indiens que 500 $ seraient disponibles pour des fournitures immédiatement après la cession, que 10 % du produit de la vente des terres seraient disponibles immédiatement après la vente, *nulle promesse que l'on peut trouver dans le document de cession lui-même*[548].

À ce sujet, voici ce qu'écrit Marlatt :

> [Traduction]
> J'ai connu une très grande difficulté à obtenir la cession, et je n'ai réussi qu'après avoir promis une avance de 500 $ dès que la cession serait signée, étant entendu que la somme serait déduite des 10 % précités.
>
> Les bandes possèdent déjà plusieurs centaines de dollars à leur crédit en capital, et je propose que l'on emprunte ces fonds pour payer les comptes, et que la somme soit créditée de nouveau dès que des fonds seront disponibles après la vente des terres[549].

Ce document confirme clairement la difficulté que Marlatt a éprouvé à obtenir la cession. Cependant, même si le conseiller juridique de la Première Nation fait valoir que le document de cession ne dit rien des 500 $ et des dix pour cent du produit de la vente remis immédiatement après la cession, le document en réalité précise simplement qu'« un dixième du montant obtenu de ladite vente sera dépensé dès que disponible pour les articles ou denrées que les Indiens désireront et que le Ministère approuvera », et que « les avances consenties au moment de la signature ou à tout moment après la vente seront remboursées des 10 % précités. » En ce qui concerne la dépense immédiate de 10 pour 100 du produit de la vente et l'avance de 500 $, il semble à mon avis que le document de cession prévoit précisément ce que le conseiller juridique de la Première Nation affirme *qu'il ne prévoit pas*.

---

548 Mémoire de la Première Nation anishinabée de Roseau River, 26 février 1999, p. 26–27. Italiques ajoutés.
549 S.R. Marlatt, inspecteur des agences indiennes, au secrétaire des Affaires indiennes, 25 mars 1903, AN, RG 10, vol. 3751, dossier 26306–2.

Oliver Nelson a aussi laissé entendre que le produit de la vente aurait été de 99 822,50 $ alors que selon Frank Oliver le chiffre était de 82 000 $. De toutes façons, à un taux d'intérêt de cinq pour cent, aucun des deux montant n'aurait généré des revenus d'intérêts annuels de 5 000 $ après la dépense initiale de dix pour cent du produit de la vente. De plus, même si Nelson a parlé de distributions annuelles de 3 000 $, ou environ 15 $ par membre de la bande, soit 60 pour 100 des revenus d'intérêts de la bande chaque année, il n'existe aucun registre d'attributions systématiques des revenus d'intérêt dans cette proportion aux membres de la bande chaque année. J'ai examiné les relevés annuels du compte d'intérêts de la bande et ils montrent que la proportion des distributions d'intérêts par rapport à l'ensemble des dépenses débitées au compte varient considérablement, allant selon les années de 0 à 100 pour 100, la moyenne de 1902 à 1945 s'établissant à 75 pour 100. De même, une fois que les distributions ont commencé lors de l'exercice 1905–1906 et que le compte d'intérêts de la bande a commencé à afficher constamment des soldes créditeurs, la proportion des dépenses d'intérêts par rapport aux revenus d'intérêts selon les années allait d'un minimum de 45 pour 100 à un maximum de 215 pour 100 – dont un total de huit années où les distributions d'intérêts *ont excédé* les revenus d'intérêts – pour une moyenne générale de distribution de 85 pour 100 sur cette période de 40 ans. Les membres de la bande ont peut-être reçu des versements d'intérêts de 15 $ par personne, mais, bien des années, avec une population de 196, des versements de cet ordre auraient représenté plus que 60 pour 100 des revenus d'intérêts de la bande, ainsi que plus de 60 pour 100 de l'ensemble des dépenses du compte d'intérêts.

Ni le texte écrit de la cession, ni la lettre d'Oliver de 1906 au gouverneur général en conseil ne fait mention du partage des revenus d'intérêts entre des distributions et des contributions au capital dans la proportion 60/40 tel que l'affirme Nelson. Toutefois, Oliver a *effectivement* mentionné que le versement des intérêts au compte d'intérêts de la bande représentait une *dérogation* par rapport à la pratique habituelle consistant à capitaliser le principal et les intérêts en vue de constituer « un capital qui pourrait être utilisé à l'occasion pour des aménagements permanents dans les réserves qui protégeraient mieux les droits des personnes intéressées au fonds[350]. » En conséquence, même s'il semble clair que le témoignage de Nelson est passablement conforme à la pratique *générale* en vigueur au Ministère de capitaliser

350 Frank Oliver, surintendant général des Affaires indiennes, au gouverneur général en conseil, 21 février 1906, AN, RG 10, vol. 3731, dossier 26306–2, ruban C-10127 (Pièce 4 de la CRI, p. 89).

les intérêts au moment de la cession, ce témoignage contredit la recommandation faite par Oliver dans le cas *spécifique* de la bande de Roseau River que le produit d'intérêts soit crédité au compte d'intérêts pour satisfaire à la promesse de Marlatt concernant les distributions d'intérêts. Néanmoins, il est aussi clair que, si Oliver avait pour intention de distribuer *tout* le revenu d'intérêts aux membres de la bande, les distributions d'intérêts n'ont jamais concordé exactement au revenu d'intérêt d'une année donnée, et, pendant toute la période de 1902 à 1945, les revenus d'intérêts provenant des terres s'élèvent à 162 156,85 $ alors que les distributions d'intérêts ont été de 137 556,96 $.

Ces contradictions soulèvent la question de savoir comment la Commission devrait procéder lorsqu'elle dispose d'une documentation d'époque limitée révélant comment le revenu d'intérêt devait être réparti, mais qu'elle *dispose* d'une preuve verbale concernant les souvenirs de membres de la bande maintenant décédés qui ont transmis leur mémoire des événements à leurs enfants et leurs petits-enfants. Je suis consciente de la décision rendue par la Cour suprême dans l'affaire *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*[351], dans laquelle le juge en chef Lamer dit :

> Devant un tribunal qui adopterait une approche traditionnelle à l'égard des règles de preuve, un grand nombre des caractéristiques des récits oraux joueraient contre l'admissibilité de ces récits et la valeur probante qui doit leur être accordée en tant que preuve d'événements passés. La plus fondamentale de ces caractéristiques est le rôle social général qu'ils jouent, non seulement [TRADUCTION] « en tant que moyen de conservation du savoir historique d'une culture » mais aussi comme expression « des valeurs et des mœurs de [cette] culture » : Clay McLeod, « The Oral Histories of Canada's Northern People, Anglo-Canadian Evidence Law, and Canada's Fiduciary Duty to First Nations: Breaking Down the Barriers of the Past » (1992), 30 *Alta. L. Rev.* 1276, à la p. 1279. Le juge Dickson (plus tard juge en chef) a reconnu ce fait lorsqu'il a affirmé, dans l'arrêt *Kruger c. La Reine*, [1978] 1 R.C.S. 104, à la p. 109, que « [l]es revendications de titres aborigènes reposent aussi sur l'histoire, les légendes, la politique et les obligations morales. » La difficulté que posent ces caractéristiques des récits oraux est qu'elles sont tangentielles à la finalité du processus de découverte des faits en première instance – savoir la découverte de la vérité historique. Une autre difficulté créée par les récits oraux est le fait qu'ils sont dans une large mesure constitués de déclarations extrajudiciaires, qui ont été transmises de façon ininterrompue jusqu'à nos jours, au fil des générations d'une nation autochtone. Ces déclarations extrajudiciaires sont admises pour leur véracité, et elles entrent donc en conflit avec la règle générale d'inadmissibilité du ouï-dire.

351 *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 RCS 1010.

> Malgré les problèmes que crée l'utilisation des récits oraux comme preuve de faits historiques, le droit de la preuve doit être adapté afin que ce type de preuve puisse être placé sur un pied d'égalité avec les différents types d'éléments de preuve historique familiers aux tribunaux, le plus souvent des documents historiques. Il s'agit d'une pratique appliquée de longue date dans l'interprétation des traités entre l'État et les peuples autochtones : *Sioui*, précité, à la p. 1068; *R. c. Taylor* (1981), 62 C.C.C. (2d) 227 (C.A. Ont.), à la p. 232. Ainsi que l'a dit le juge en chef Dickson, comme la plupart des sociétés autochtones « ne tenaient aucun registre », le fait de ne pas suivre cette pratique « [imposerait un] fardeau de preuve impossible » aux peuples autochtones et « enlèverait [. . .] toute valeur » aux droits qu'ils ont (*Simon c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 387, à la p. 408). Cette méthode doit être appliquée au cas par cas[352].

Même si la Commission a accepté et appliqué le principe ci-dessus lors d'enquêtes précédentes, je suis aussi d'avis que l'expression « sur un pied d'égalité » qu'utilisait l'ancien juge en chef ne constitue pas un statut spécial, pas plus qu'il n'a pour effet de donner une plus grande valeur probante aux récits oraux qu'à d'autres types de preuve. En conséquence, un témoignage verbal présenté au cours dans la présente enquête devrait être jugé et examiné en même temps que le reste de la preuve au moment de statuer sur la question en litige.

La question en l'espèce est de savoir si l'une des conditions verbales de la cession prévoyait que les revenus d'intérêts de la bande devraient être divisés, les deux tiers étant distribués aux membres de la bande et le tiers restant déposé au compte en capital. Je conclus que la preuve n'appuie pas une pareille conclusion.

J'estime qu'il est significatif que les représentants du Canada au moment de la cession reconnaissaient franchement l'existence de la condition verbale concernant la distribution annuelle d'intérêts aux membres de la bande, et ont mis en place des mécanismes pour appliquer cette condition. Marlatt se montre confiant que, compte tenu de la difficulté qu'il avait connue pour obtenir la cession, ses modalités seraient observées « à la lettre ». Je ne vois aucune raison pour laquelle, s'il y avait eut un engagement similaire de répartir les intérêts entre des distributions aux membres de la bande et des dépôts au capital, le Canada aurait nié l'existence d'une pareille condition. La division du revenu d'intérêts entre des distributions et le capital ne semble ni plus ni moins onéreuse que de l'attribuer *en totalité* au capital, comme le Canada le faisait ordinairement. Je conclus que la distribution éventuelle par

352 *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 RCS 1010, p. 1068–1069, juge en chef Lamer

le Canada de 85 pour 100 du revenu d'intérêts aux membres de la bande était conforme, premièrement, à la promesse de Marlatt voulant qu'un « montant *considérable* d'intérêts [serait] disponible pour distribution » et, deuxièmement, au fait qu'Oliver signalait que « le Ministère [se trouvant] dans la position de ne pouvoir donner suite à la déclaration faite au moment de la cession, [...] les Indiens de la rivière Rosseau [sic] sont donc insatisfaits et menacent de reprendre possession des terres, lesquelles ont été vendues, à moins que les paiements prévus d'intérêts ne soient versés[353]. » La preuve laisse croire que, d'abord et avant tout, les membres de la bande voulaient qu'on leur distribue l'argent des intérêts.

Je passerai maintenant à l'argument de la Première Nation voulant que, même si les actes du Canada répondent au critère exigé par le paragraphe 92(d) de la *Loi sur les Indiens*, la confusion des revenus d'intérêts sur le produit de la cession échoue aux normes de conduite exigées d'un fiduciaire. La responsabilité du fiduciaire consiste à gérer les biens de son mandant de la manière dont une personne prudente gérerait ses propres affaires. Cependant, le rôle du Canada en tant que fiduciaire ne signifie pas que, parce que cela serait plus avantageux pour la bande, que le Canada devrait financer l'aide médicale de sa propre poche plutôt qu'avec les ressources de la bande. Dans la présente affaire, même s'il est vrai que le Canada n'a pas expressément avisé la bande que les dépenses relatives à l'aide médicale seraient financées par le compte d'intérêts de la bande, je ne vois pas de trace de conflit d'intérêts, de profits secrets ou d'une conduite du Canada laissant croire qu'il ait manqué à un devoir de loyauté envers la bande. De plus, je vois difficilement comment on pourrait dire que des dépenses liées au bien-être personnel de membres de la bande ont été engagées à des fins autres que dans l'intérêt véritable de la bande.

En résumé, je conclus que la cession écrite, complétée par les promesses verbales faites à cette époque, portait que le Canada distribue annuellement aux membres de la bande la part du lion des revenus d'intérêts de la bande. C'est en réalité ce qui a été fait. Je conclus en outre que la cession conférait au Canada un grand pouvoir discrétionnaire qui permettait au gouvernement fédéral d'effectuer une vaste gamme de dépenses, y compris pour les soins médicaux, au nom de la bande. De plus, même si la cession ne dit rien au sujet des dépenses devant être faites dans l'intérêt véritable de la bande, je conclus que les déductions pour l'aide médicale répondraient de toutes

353 Frank Oliver, surintendant général des Affaires indiennes, au gouverneur général en conseil, 21 février 1906, NA, RG 10, vol. 3731, dossier 26306–2, ruban C-10127 (Pièce 4 de la CRI, p. 88–90)

façons à cette exigence. Bref, la preuve ne justifie pas la prétention de la Première Nation selon laquelle le Canada n'a pas traité le produit de la cession « en observant strictement la nature de l'entente entre la bande et le gouvernement lors de la conclusion de la cession. »

Je suis d'avis de conclure que le Canada n'a pas manqué aux conditions de la cession de 1903 ou aux obligations de fiduciaire en découlant lorsqu'il a procédé aux déductions pour l'aide médicale.

QUESTION 4 : CONFIANCE PRÉJUDICIABLE

Le Canada a-t-il incité la Première Nation de Roseau River à se fier à de l'aide médicale gratuite au détriment des propres méthodes traditionnelles de guérison de la bande, et, dans l'affirmative, le Canada a-t-il à l'égard de la Première Nation de Roseau River une obligation légale pour avoir retiré unilatéralement cette aide médicale en imputant les frais médicaux au compte en fiducie de la bande de 1909 à 1934?

La Première Nation de Roseau River fait valoir que, même si l'aide médicale ne constituait pas une promesse aux fins du *traité*, le fait que le gouvernement fournissait l'aide médicale sans frais aux Indiens – à partir de la directive envoyée par Spragge en 1873 à Provencher et jusqu'au début des déductions en 1909 – constituait néanmoins une promesse *exécutoire*. Son conseiller juridique prétend que, étant donné la suppression systématique par le Canada des pratiques religieuses et médicales traditionnelles, la bande a fini par dépendre des services médicaux dispensés par le gouvernement, au détriment des méthodes de guérison propres à la bande et de sa capacité à s'occuper des malades, alors que le gouvernement a plus tard éliminé l'aide médicale gratuite. Selon la Première Nation, la confiance préjudiciable – lorsqu'une promesse a été faite et que le destinataire de la promesse se fie à celle-ci à son détriment – constitue une exception à la prémisse fondamentale en droit des obligations que tous les contrats doivent être assortis d'une contrepartie[354]. Ce principe a pour conséquence que, selon la Première Nation, une fois que le Canada s'est engagée par ses actes à fournir des services médicaux et que la bande s'est fiée à cette promesse, le Canada n'avait plus le loisir de retirer les services ou les paiements promis; au contraire, le Canada était obligé de continuer à fournir l'aide médicale à ses

354 Mémoire de la Première Nation anishinabée de Roseau River, 26 février 1999, p. 57–58.

propres frais de 1909 à 1934, et qu'en ne le faisant pas, il a manqué à une obligation légale ouvrant droit à compensation pour la Première Nation[355].

Le Canada nie que la confiance préjudiciable puisse être utilisée de la manière proposée par la Première Nation, rétorquant que le concept ne fonctionne que comme défense en *equity* à l'exécution stricte d'un contrat existant et ne représente pas une cause d'action indépendante[356]. Comme le disait le conseiller juridique du Canada, « le critère établissant la confiance faite à son propre détriment, c'est lorsqu'une partie, par des paroles ou une conduite ambiguës, garantit à l'autre partie qu'elle n'insistera pas sur les rapports contractuels stricts entre eux et que cette autre partie agit à son détriment sur cette garantie[357]. » Ce critère n'a pas été atteint dans les faits en l'espèce, d'après le conseiller juridique du Canada, parce qu'il n'y a pas eu de *promesse* – il n'existait pas de contrat de prestation de services médicaux à la bande, et le gouvernement n'a pas promis qu'il n'exercerait jamais son pouvoir discrétionnaire, en vertu du paragraphe 92(d) de la *Loi sur les Indiens*, de faire des déductions pour l'aide médicale. De plus, selon le conseiller juridique, il n'y a pas eu *détriment* – la bande a continué de recevoir de l'aide médicale à son avantage et « n'a pas agi à son détriment parce que de l'aide médicale lui était dispensée en application de la politique gouvernementale[358]. » Selon le conseiller juridique, la Première Nation a tort de qualifier la politique du gouvernement consistant à offrir de l'aide médicale comme une promesse ou un contrat unilatéral, alors que, d'après le conseiller juridique, le Canada a toujours conservé le pouvoir discrétionnaire de modifier sa politique en vertu du principe de la souveraineté du Parlement[359].

Que le Canada ait raison ou non de considérer la confiance à son propre détriment comme simplement un moyen de défense et non comme une cause d'action indépendante, je dois conclure que la Première Nation de Roseau River n'a pas fourni d'élément de preuve étayant sa prétention sur ce motif. Le conseiller juridique de la Première Nation parle de la « politique [du Canada] visant à supprimer les pratiques religieuses et médicales des Indiens[360] » mais, si ce n'est d'une vague référence à un ouvrage de Katherine Pettipas intitulé *Severing the Ties that Bind: Government Repression*

355 Mémoire de la Première Nation anishinabée de Roseau River, 26 février 1999, p. 58–59.
356 Mémoire du gouvernement du Canada, 10 mars 1999, p. 25.
357 Mémoire du gouvernement du Canada, 10 mars 1999, p. 28.
358 Mémoire du gouvernement du Canada, 10 mars 1999, p. 26 et 28.
359 Mémoire du gouvernement du Canada, 10 mars 1999, p. 27.
360 Mémoire de la Première Nation anishinabée de Roseau River, 26 février 1999, p. 57.

of Indigenous Religious Ceremonies on the Prairies[361], il ne donne aucun exemple des pratiques de guérison à Roseau River avant cette suppression, ni aucune preuve quant à la façon dont les politiques du Canada ont nui ou porté préjudice à ces pratiques. La seule autre information que j'ai pu trouver vient des déclarations faites par des anciens de la Première Nation lors de l'audience publique du 14 juillet 1998. Roland Martin fait les observations suivantes :

> [Traduction]
> Ce que je voulais ajouter, à cause des promesses d'aide médicale, et elles ne sont pas venues.
>
> Et donc l'époque où nous nous occupions de notre propre guérison s'estompait, à cause des promesses faites par traité. Et cela en faisait partie, ce qu'il disait, c'est que nous nous guérissions nous-mêmes, mais lorsque les promesses ont été faites, nous avons un peu abandonné cette pratique à cause des promesses[362].

Ed Hayden, maintenant chef de la Première Nation, ajoute :

> [Traduction]
> Je veux revenir aux pratiques traditionnelles. Je crois qu'avant le contact avec les Européens, notre peuple avait des manières de soigner et de traiter les maladies qu'il éprouvait avant le contact avec les Européens.
>
> Parmi les moyens dont ils disposaient, il y avait les sueries – je ne fais qu'en mentionner quelques-uns, et je veux commenter aussi et insister sur ce que certains des intervenants ont dit. La danse du soleil, la tente tremblante, et bien entendu vous avez mentionné, les intervenants précédents ont mentionné les herbes médicinales qu'ils cueillaient. [...]
>
> Lorsque nous parlons des promesses de santé et des pratiques en vigueur, on néglige de mentionner les églises, qui ont participé à éliminer chez notre peuple la pratique des méthodes traditionnelles de guérison. Il y a un certain nombre d'églises qui ont contribué en qualifiant nos pratiques de païennes, de sorcellerie, simplement pour qu'elles cessent. Et nos pratiques ont été bannies. [...]
>
> J'ai entendu les membres de notre tribu dire dans le passé que lorsqu'ils essayaient de pratiquer la guérison de nos membres à leur façon, la police venait parfois dans la communauté pour essayer de trouver quelqu'un qui pratiquait les sueries et toutes les méthodes de guérison qui s'y déroulaient[363].

Alfred Smith poursuit le récit dans les termes suivants :

361 Katherine Pettipas, *Severing the Ties that Bind: Government Repression of Indigenous Religious Ceremonies on the Prairies* (Winnipeg : University of Manitoba Press, 1994).
362 Transcription de la CRI, 14 juillet 1998, p. 78 (Roland Martin, traduction de Charles Nelson).
363 Transcription de la CRI, 14 juillet 1998, p. 113 et 115 (Ed Hayden).

[Traduction]
Si on remonte à l'époque où j'étais jeune, avant que je fréquente l'école, je posais des questions, comme je le disais précédemment. Et on m'a affirmé, et vous pourrez en tirer vos propres conclusions, que les sorciers ont été déclarés hors-la-loi à la fin des années 1800, ou au début du 20e siècle. Certains sont allés en prison pour avoir pratiqué la guérison.

À cette époque, on m'a dit que l'Homme blanc avait promis des soins médicaux, des médicaments, et que c'était l'une des raisons pour lesquelles les sorciers ont été déclarés hors-la-loi, une des raisons je suppose. Mais aujourd'hui, au moment présent, cela demeure une question.

Plus tard, alors que je suis ici à vous écouter, j'en viens à réaliser qu'il y a autre chose de plus sinistre encore. L'un de nos conseillers a parlé d'une forme de génocide, et, aujourd'hui, je commence à croire qu'il y a un peu de cela. Nous faire mourir. C'est peut-être difficile à croire pour vous. Éliminez la médecine de l'Homme blanc, et que nous reste-t-il?

Et, à cette époque, lorsque nos sorciers ont été déclarés hors-la-loi mais qu'ils continuaient quand même à pratiquer, lorsque la police arrivait, on les arrêtait, les mettait en prison; il existe des documents à cet égard. J'ai eu l'occasion d'en voir un cas, celui d'un vieillard qui a été mis en prison 30 jours aux travaux forcés pour avoir pratiqué nos méthodes[364].

Même si je reconnais le rapport étroit qui existe entre les pratiques religieuses et médicales traditionnelles des Autochtones, il me faudrait une preuve spécifique de l'incidence des politiques du gouvernement sur *cette* Première Nation pour être en mesure de fonder une décision sur les principes de la confiance préjudiciable, même en présumant que ces principes peuvent opérer comme cause d'action indépendante. Il ne faudrait pas que l'on croie que je veux laisser entendre que le Ministère, la police, les églises et même le corps médical n'ont pas essayé d'éliminer les pratiques de guérison traditionnelles et que ce faisant n'ont pas poussé la bande à abandonner ou à modifier certaines de ces coutumes. Cependant, comme je le disais, la Commission ne dispose d'aucun élément de preuve établissant quelles étaient ces pratiques ou comment elles peuvent avoir changé ou cessé en raison des politiques du Canada.

En effet, un examen attentif de tout l'ouvrage de Mme Pettipas révèle que les politiques du gouvernement n'ont de toutes façons peut-être pas eu beaucoup d'effet sur les pratiques traditionnelles de guérison, comme l'illustre l'extrait suivant :

364 Transcription de la CRI, 14 juillet 1998, p. 138–139 (Alfred Smith)

[Traduction]

Avec l'expansion des services médicaux fédéraux aux collectivités des réserves, le Ministère a assujetti une autre catégorie de personnes à une surveillance étroite. Les attaques contre ceux qualifiés de sorciers (shamans et guérisseurs) venaient des missionnaires et des professionnels de la santé qui croyaient que les guérisseurs indigènes étaient responsables de la détérioration physique, morale et spirituelle des collectivités indiennes. On trouve une déclaration typique de cette attitude dans un rapport présenté à Ottawa par la responsable des services infirmiers à la réserve crie de Little Pine. On y accuse les sorciers d'être les hommes les plus « paresseux » de la réserve, eux qui utilisaient leur adresse à leur profit personnel « en travaillant à partir de la crédulité et de l'ignorance de leurs frères. » On blâmait aussi les sorciers pour l'hésitation de la famille des malades à laisser le médecin du Ministère les visiter.

Puisqu'aucune loi fédérale ne traitait des praticiens médicaux indigènes, les agents avaient peu d'autre recours que leur influence personnelle. *Cette méthode a eu un effet limité pour un certain nombre de raisons. Premièrement, la plupart des cérémonies de guérison n'étaient pas pratiquées ouvertement et ce qui évitait ainsi qu'on ne les découvre. Deuxièmement, les populations des réserves n'avaient tout simplement pas facilement accès à des installations médicales fédérales et des médicaments. Comme bien des groupes d'immigrants européens qui s'étaient établis dans la région des Prairies, les collectivités indiennes continuaient de dépendre de leurs propres ressources face à la maladie.* À cette époque, le Ministère ne pouvait se tourner vers les lois médicales des provinces puisque les activités de guérison des Indiens n'étaient pas illégales tant qu'elles étaient pratiquées dans les limites de la réserve. En l'absence de loi prohibitive, les fonctionnaires avaient recours à des méthodes « informelles » pour décourager les sorciers et leurs patients. Ces méthodes consistaient notamment à retenir les rations gouvernementales et les possibilités d'emploi au gouvernement, à refuser les types d'aide plus générale, et à proférer des « menaces plus vagues de sanction officielle »[365].

Plus loin, M^me^ Pettipas conclut que « [l]'absence de services médicaux efficaces (jusque dans les années 1940 au Canada), les conditions de vie amoindries, la sous-alimentation, et la maladie (particulièrement l'épidémie d'influenza qui a suivi la Première guerre mondiale et la tuberculose) ont sans aucun doute contribué au maintien des cérémonies indigènes que l'on croyait dotées d'importants pouvoirs de guérison[366]. » Autrement dit, M^me^ Pettipas semble croire que les pratiques de guérison traditionnelles, même si on désirait les supprimer et si, en fait, on les a inhibées dans une certaine mesure, *n'ont pas été* remplacées au détriment des Premières Nations par les représentants et les programmes du gouvernement; ces pra-

365 Katherine Pettipas, *Severing the Ties that Bind: Government Repression of Indigenous Religious Ceremonies on the Prairies* (Winnipeg: University of Manitoba Press, 1994), p. 159. Italiques ajoutés.

366 Katherine Pettipas, *Severing the Ties that Bind: Government Repression of Indigenous Religious Ceremonies on the Prairies* (Winnipeg: University of Manitoba Press, 1994), p. 229.

tiques ont plutôt persisté parce qu'elles avaient lieu en privé et parce que les services médicaux du gouvernement n'étaient pas encore suffisamment complets pour les supplanter. Le témoignage d'Alfred Smith laisse croire que les pratiques de guérison traditionnelles n'ont jamais complètement disparu et qu'elles connaissent aujourd'hui un certain renouveau :

[Traduction]

Mais aujourd'hui, cela revient, il y a de plus en plus de sorciers, qui pratiquent la médecine, guérissant grâce à la danse du soleil, à la tente tremblante, aux sueries. Et je suis devenu un acteur de cette tradition, c'est un don, un don spirituel.

Et malgré cela, notre peuple manque quand même d'aide médicale. Au cours des dernières années, j'ai vu des gens être guéris à notre manière, selon notre coutume, par nos sorciers. Pourquoi le gouvernement ne respecte-t-il pas cette obligation qu'il a contractée il y a des années? Voilà une question que je crois demeure sans réponse aujourd'hui. Vous seuls, j'imagine, pourrez répondre à cette question pour nous, pour le gouvernement. Il reste à voir si ce sera de manière positive ou négative, mais nous continuerons de pratiquer ce qui nous a été offert par les esprits et par mère nature elle-même[367].

De même, par l'entremise de l'interprète Ed Hayden, l'ancienne Rosie Nelson a parlé de pratiques traditionnelles de guérison se déroulant encore en 1937 :

[Traduction]

Elle [Rosie Nelson] dit qu'en 1937 elle a quitté l'école et s'est mariée à Edward, et qu'ils ont eu un enfant, un garçon, et qu'il est tombé malade. L'enfant avait des convulsions. Elle est donc allée à Letellier pour essayer de trouver une aide quelconque. En ville, ou là où elle se trouvait, le petit enfant a eu des convulsions devant les gens au magasin. Et on lui a dit qu'il y avait un médecin en ville; elle l'a donc amené le voir.

Et on lui a dit que l'enfant ne vivrait que deux mois parce qu'elle n'avait pas d'argent pour lui donner ce dont il avait besoin, elle a dû payer ses médicaments ou les soins dont il avait besoin.

Lorsqu'elle a ramené l'enfant de Letellier, elle l'a amené chez les guérisseurs traditionnels qui vivaient à l'extrémité nord de la réserve, et elle leur a expliqué ce que le médecin lui avait dit en ville, c'est-à-dire que son garçon ne vivrait que deux mois. Et, apparemment, l'ancien et le guérisseur, le guérisseur traditionnel se sont mis en colère et ont dit que le médecin essayait de jouer à Dieu, et ils ont dit qu'ils allaient s'occuper de lui et lui donner un médicament.

367 Transcription de la CRI, 14 juillet 1998, p. 139–140 (Alfred Smith)

> Ce qu'elle dit, c'est que le gouvernement a promis qu'il nous fournirait les médicaments dont nous avons besoin pour nous soigner et autres choses du genre, et à cause de cela j'imagine qu'il était en colère[368].

Oliver Nelson confirme que Rosie Nelson a amené le garçon voir Okima et Baybameegeesick, qui étaient sorciers, et que « [l]'homme qui était en colère [et] qui a dit qu'il s'agissait d'une promesse en matière de santé dans le traité, était Assiniwinin, le frère aîné d'Okima, dont je parlais ce matin [...] et qui était le mémorisateur des promesses[369]. » L'aspect important de ce témoignage, c'est que les sorciers et les guérisseurs de la collectivité continuaient de pratiquer les méthodes traditionnelles en 1937, même *après* que les déductions faites par le Canada pour l'aide médicale dans le compte d'intérêts de la Première Nation aient *cessé* en 1934.

De toutes façons, l'analyse proposée par le conseiller juridique de la Première Nation présuppose l'existence d'une promesse d'aide médicale devant être dispensée par le Canada à la bande de Roseau River. Comme je l'ai déjà indiqué, même si j'hésite à conclure qu'une promesse de ce genre *n'a pas été* faite, la Première Nation n'a pas soumis une preuve suffisante pour établir qu'une promesse *ait été* faite. Les principes d'interprétation des traités exigent qu'on interprète le Traité 1 de manière libérale, et que les ambiguïtés ou les expressions douteuses soient résolues en faveur des Indiens. Même en pareil cas, je ne crois pas qu'une promesse d'aide médicale, si on concluait qu'elle existait en 1871, aurait survécu à la modification du Traité 1 en 1875.

De plus, j'ai de la difficulté à voir comment on peut dire que les membres de la bande *se fiaient* à une promesse d'aide médicale alors que le témoignage des anciens laisse croire que les membres de la bande persistaient à consulter leurs guérisseurs traditionnels, qui pratiquaient encore en 1937 et qui, semble-t-il, continuent de le faire aujourd'hui. Même s'il y *a eu* acte de confiance, le fait que les pratiques traditionnelles de guérison se poursuivent toujours signifie pour la Commission que le *préjudice* invoqué par la Première Nation n'a pas été prouvé.

Dans ces circonstances, je dois conclure que, puisqu'un ou plusieurs des éléments sous-jacents de promesse, de confiance et de préjudice n'ont pas été prouvés, la revendication de la Première Nation fondée sur l'acte de confiance préjudiciable doit être rejetée.

368 Transcription de la CRI, 14 juillet 1998, p. 93–94 (Rosie Nelson, traduction d'Ed Hayden)
369 Transcription de la CRI, 14 juillet 1998, p. 95 (Oliver Nelson)

Cela étant dit, je réitère l'observation faite auparavant que, compte tenu du fait que le Canada dispensait et organisait des services médicaux destinés aux Indiens, certains droits à l'aide médicale ont peut-être été acquis par prescription avec le temps. Bien que l'on ait pas demandé à la Commission d'examiner la question des droits médicaux acquis par prescription, et que je me suis abstenue de le faire, les observations que je fais ci-après concernant le mandat supplémentaire de la Commission traitent dans une certaine mesure du caractère équitable de prélever les frais médicaux dans le compte d'intérêts de la Première Nation de Roseau River, compte tenu des antécédents du Canada pour ce qui est de l'application de la politique consistant à exiger des bandes possédant les ressources financières nécessaires de financer leurs propres services médicaux.

LE MANDAT SUPPLÉMENTAIRE DE LA COMMISSION

Si la Commission conclut que les déductions pour l'aide médicale n'étaient pas contraires au traité 1, à la loi ou à la cession de 1903, et n'ont pas donné naissance à une confiance préjudiciable pour la Bande, les déductions étaient-elles néanmoins injustes?

Alors que le mandat original de la Commission faisait toujours l'objet de discussions, Tom Siddon, à l'époque ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, écrit au chef national de l'Assemblée des Premières Nations de l'époque, Ovide Mercredi, pour poser les fondements de ce que la Commission a déjà appelé son « mandat supplémentaire » :

> [Traduction]
> Si, en procédant à son examen, la Commission en vient à la conclusion que la Politique a été bien appliquée, mais qu'il en a résulté une situation injuste, je serais heureux d'avoir les recommandations de la Commission sur la manière de régler le cas[370].

Ayant conclu que la preuve dont elle dispose n'établit pas que les déductions pour l'aide médicale faites dans les comptes en fiducie de Roseau River de 1909 à 1934 constituaient un manquement au traité, à la loi existante ou à la cession de 1903, ou que la bande s'est fiée, à son détriment, à une promesse d'aide médicale, je dois maintenant me demander, en vertu du mandat sup-

370 Hon. Tom Siddon, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, à Ovide Mercredi, chef national, Assemblée des Premières Nations, 22 novembre 1991, reproduite dans (1995) 3 ACRI 262, p. 263

plémentaire de la Commission, si la mise en application autrement correcte de la Politique des revendications particulières dans la présente affaire n'aurait néanmoins entraîné une injustice pour la Première Nation.

Au cours de la présente enquête, le Canada a accordé une grande importance à la position voulant qu'il a appliqué une politique constante, soit d'exiger des bandes possédant des ressources financières suffisantes qu'elles paient leurs propres frais médicaux. La politique est peut-être mieux illustrée par l'extrait suivant du rapport de Frances Foley Smith :

> [Traduction]
>
> Un élément clair de preuve qui révèle que le gouvernement s'attendait à ce que les bandes ayant la capacité de payer leurs propres frais médicaux se trouve dans une lettre datée du 30 novembre 1888 envoyée par le surintendant général adjoint des affaires indiennes au vérificateur général. Il décrit la situation de deux bandes partageant une même réserve; l'une des bandes reçoit gratuitement de l'aide médicale parce qu'elle « a très peu d'argent à son crédit auprès du gouvernement, pas suffisamment pour justifier le salaire d'un médecin »; l'autre doit payer ses propres frais médicaux, car elle a « assez de capital [...] pour permettre de payer avec les intérêts le salaire d'un médecin. » (CRHET, dossier de la correspondance sur la santé, 1873–1978). Cette politique semble avoir été appliquée à toutes les bandes, peu importe le traité, y compris aux bandes assujetties au Traité six qui garantissait un « buffet à médicaments ». (Voir les rapports annuels, à la rubrique traitant des agences de Battleford et Carlton).
>
> Que le gouvernement ait puisé dans les fonds des Indiens pour payer les frais médicaux n'est pas surprenant étant donné l'objectif fréquemment affirmé du Ministère de mener les Indiens à l'autonomie.
>
> En 1913, pour ce qui est de l'aide médicale, une politique articulée avait vu le jour. Les documents suivants expriment la politique en question :
>
> 1) [...] 1913. « Instructions générales aux agents des Indiens au Canada » [surintendant général adjoint] D.C. Scott. Articles 46 et 47 – Soins médicaux.
>
> « Il faut garder à l'esprit la politique du Ministère visant [...] à favoriser l'autonomie des Indiens lorsque des soins médicaux sont nécessaires; il ne faut pas donner de soins médicaux aux Indiens qui sont capables de payer les services d'un médecin ou de payer les médicaments. » p. 247
>
> 2) [...] 1922. Le commissaire aux Indiens Graham sur le paiement des frais médicaux :
>
> « Lorsque des Indiens ne sont pas en mesure de payer promptement les comptes du médecin, lesquels ont été autorisés par l'agent des Indiens, le Ministère devrait régler les comptes, et s'occuper de percevoir les sommes des Indiens concernés lorsqu'ils sont en possession des fonds. » p. 246

3) [...] 1934. Débats de la Chambre des communes. L'hon. M. Murphy (Affaires indiennes) :

« Les fonds d'intérêts devraient être utilisés au profit des Indiens.[...] [L]'Indien devrait pouvoir se tenir debout par lui-même et assurer sa subsistance par ses propres efforts. [...] [D]ans certains cas, les bandes détiennent des fonds pouvant atteindre des centaines de milliers de dollars. [...] [O]n pourrait difficilement affirmer qu'une bande disposant d'actifs aussi importants doive être maintenue dans la dépendance des crédits parlementaires. » p. 266

4) [...] 1934. Rapport annuel sur la supervision de la santé des Indiens montrant une division du paiement entre le min. et les fonds des bandes :

« Le coût des services de santé aux Indiens s'élève à environ 7,20 $ par personne venant des fonds publics, ce à quoi il faut ajouter ce qui est déboursés des fonds en fiducie, portant le coût total un peu en dessous des 10 $ par Indien par année. » p. 268

5) [...] 1956. Débats de la Chambre des communes. L'hon. M. Martin (Affaires indiennes) :

« La politique à cet égard n'a jamais changé. Elle a toujours été que ceux qui peuvent payer devraient payer. Il s'agit de la seule politique. » p. 301

6) [...] 1957. Débats de la Chambre des communes. Concernant une directive du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, 31 janvier 1957 :

« Puisque les fonds dont disposent les Services de santé des Indiens et des Populations du Nord sont limités, les Indiens qui peuvent payer leur transport, leurs soins médicaux, leur frais d'hospitalisation, leurs médicaments, leurs lunettes et leurs soins dentaires, devraient les payer. Ceux qui ne peuvent payer le plein montant devraient contribuer au moins en partie au coût de ces services. » p. 302

7) [...] 1968. Débats de la Chambre des communes. Concernant une directive du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, 4 mars 1968 :

« Notre ministère a comme politique fondamentale qu'il n'existe aucune responsabilité fédérale dans la loi obligeant le ministère à financer les soins de santé personnels des Indiens. [...] [L]e ministère n'aidera que lorsque les Indiens peuvent démontrer qu'ils n'ont pas de ressources privées, qu'ils ne peuvent obtenir de l'aide de leur bande ou d'un organisme provincial de santé ou d'aide sociale. » p. 309

Une deuxième directive du 6 mars 1968 :

« Nous devons demander à tous les Indiens et à toutes les bandes qui ont une source de revenu de payer leurs propres services de santé. [...] [S]i un Indien ne peut payer ces services, il devrait d'abord et avant tout demander de l'aide à sa bande. » p. 312

Nota : les documents ci-dessus montrent que la politique consistant à faire payer aux bandes les frais médicaux s'est poursuivie longtemps après que les débits aux comptes de la Première Nation de Roseau River aient cessé en 1934. De plus, ils avaient commencé plus tôt. Les bandes les mieux nanties en Ontario et au Québec avaient commencé à payer les services médicaux dès 1868 (Rapport annuel de 1868, p. 16–20), alors que les premiers frais médicaux imposés aux bandes du Manitoba datent de 1909 (Rapport annuel, p. 118)[371].

M^me^ Smith a ensuite tenté d'appliquer la politique telle qu'énoncée à la situation particulière de la bande de Roseau River :

[Traduction]

Il est évident que la décision débiter à la bande de Roseau River certains des services médicaux (p. ex., les visites du médecin et les médicaments) en 1909, et pour mettre fin à ces débits en 1934, ne reflétait pas un changement de politique ou une dérogation de la pratique établie de la part du gouvernement. Les débits semblent liés strictement au fait que le niveau du compte d'intérêts de la bande les permettaient. Par exemple, l'année avant que les débits commencent, les comptes étaient déficitaires; l'année où les débits ont pris fin, ils avaient fondu à 1 796,22 $. De 1909 à 1934, il y a eu plusieurs années où les frais médicaux n'ont pas été imputés à la bande, peut-être parce que son compte d'intérêts avait diminué : 1915–1916, le solde a fondu à 552,10 $; 1916–1917, déficit de 1 534,17 $; 1929–1930, solde de 231,85 $. En conséquence, aucuns frais médicaux n'ont été débités des fonds de la bande pour ces années.

La seule année où l'absence de débit pour les frais médicaux ne peut être expliquée est 1920–1921, lorsque le solde des comptes d'intérêts était de 2 603,85 $. Cet état de fait est inexpliqué. [...][372]

Malgré tout le respect que je dois à Frances Foley Smith et aux arguments du conseiller juridique du Canada, je ne suis pas convaincue que ces affirmations illustrent une politique articulée et appliquée uniformément. En effet, la situation de la bande de Roseau River démontre amplement la manière arbitraire dont la politique a été appliquée. Comme M^me^ Smith le laisse croire, la bande n'avait pas assez de fonds avant 1909 pour permettre des déductions avant cette date, et il y a eu trois autres années où, à cause de soldes trop faibles dans les comptes, il aurait semblé imprudent de procéder à des déductions. Malgré cela, il y a eu d'autres années, comme 1922–1923,

371 Frances Foley Smith, « Research Report on Roseau River Band Claim », 29 juillet 1982, p. 40–42 (Pièce 2 de la CRI).

372 Frances Foley Smith, « Research Report on Roseau River Band Claim », 29 juillet 1982, p. 43 (Pièce 2 de la CRI).

1923–1924, 1924–1925, 1926–1927 et 1931–1932 où le solde de clôture de l'exercice était inférieur à 1 000 $ – et en effet 1928–1929 avec un solde de clôture d'à peine 340,33 $ – pour lesquelles le Canada a quand même établi que la bande était assez solvable pour être capable de payer ses propres frais médicaux. Nulle part dans la preuve ne trouve-t-on l'indication d'un seuil, par personne ou autrement, en dessous duquel des dépenses ne pourraient être justifiées.

En eux-mêmes, ces faits soulèvent de véritables préoccupations quant à la façon dont le Canada administrait sa politique sur la santé des Indiens. Ces préoccupations prennent de l'importance lorsque l'on tient compte du fait que des déductions *n'ont pas* été faites d'autres années où il semblait y avoir des fonds suffisants dans le compte d'intérêts pour permettre des déductions pour l'aide médicale. Si on prend l'exercice 1921–1922 seul, comme M^me^ Smith semble l'avoir fait, il peut être classé comme une anomalie, dans l'éventualité où la bande ait connu une année dans laquelle il n'y aurait eu que des problèmes mineurs de santé et qu'on n'ait pas eu besoin de médicaments, d'hospitalisation ou d'un médecin. Toutefois, pareille explication ne semble pas raisonnable concernant 1934–1935 et la décennie suivante. Au cours de cette période, le solde du compte de la bande n'est jamais descendu plus bas que 1 796,22 $ et, pendant les six dernières années, dépassait chaque année les 5 000 $, même deux fois les 6 000 $. Malgré le fait que ces soldes soient les plus hauts jamais atteints par le compte pour l'ensemble de la période visée, 1902–1945, on n'y a pas débité de frais médicaux dans ces dernières années. Les parties n'ont pas soumis de preuve quant aux soldes du compte d'intérêts de la bande *après* 1945, même si on a laissé entendre qu'il n'y avait pas eu d'autres déductions au compte pour l'aide médicale jusqu'à nos jours. Néanmoins, la preuve touchant la période précédant 1945 contredit la conclusion de M^me^ Smith voulant que « [l]es débits semblent liés strictement au fait que le niveau du compte d'intérêts de la bande les permettaient. »

Le Canada ne peut expliquer pourquoi les déductions du compte d'intérêts de Roseau River ont cessé abruptement après l'exercice 1933–1934. Même si la Première Nation a comme hypothèse que cela correspond à l'émergence de l'affaire *Dreaver*, le rapport Smith laisse entendre, sans donner d'exemple spécifique, que les déductions se sont poursuivies auprès d'autres bandes après 1934. Néanmoins, le fait que le Canada soit incapable d'expliquer son changement d'attitude face à Roseau River l'empêche de prétendre qu'il a invariablement appliqué comme politique de tenir les bandes capables de

payer responsables de leurs propres frais médicaux, alors qu'il ne peut de la même manière faire cette affirmation en ce qui a trait à la seule bande de Roseau River. Après avoir examiné les comptes publics, il me semble que, pendant que des déductions étaient faites dans le compte de Roseau River, d'autres bandes n'ont peut-être pas été débitées de leurs frais médicaux alors qu'elles semblaient avoir les moyens de les payer. Il est en outre difficile d'affirmer sans réserve que des déductions ont été faites dans les comptes d'intérêts d'autres bandes, mais *pas* dans celui de Roseau River, *après* 1934, alors qu'apparemment Roseau River aurait eu les moyens de le faire. Lorsque j'ai tenté d'entreprendre cette analyse, les limites dans les pratiques du gouvernement en matière de tenue de livre m'ont nui, parce qu'elles (a) offrent peu ou pas d'information de ce genre pour certaines années, (b) ne divulguent pas si des bandes ou des Indiens ont payé des frais médicaux avec des fonds disponibles (plutôt qu'avec les fonds en fiducie de la bande), et (c) ne vont pas plus en détail qu'une ventilation par agence – à savoir, bande par bande – des frais médicaux imputés aux crédits gouvernementaux.

Voilà pourquoi la Commission ne peut, compte tenu de la portée de la preuve dont elle dispose, établir formellement si la Première Nation de Roseau River a vraiment été traité différemment des autres bandes dans l'application de la politique. Par exemple, il se peut que des bandes plus riches aient payé leurs propres frais médicaux, malgré l'absence de preuve démontrant que ces dépenses ont été déduites de leurs comptes d'intérêts, si en réalité elles disposaient de fonds suffisants pour payer ces factures sans avoir recours à leurs fonds en fiducie. Subsidiairement, il se peut que des bandes plus pauvres aient fait payer la majeure partie de leurs frais médicaux avec les crédits gouvernementaux, malgré le fait que les registres de leurs comptes en fiducie montrent que seuls des frais médicaux mineurs étaient déduits. Le dossier à cet égard est incomplet et ne suffira peut-être jamais à établir précisément ce qui s'est produit.

Cependant, puisque la Première Nation a établi au moins à première vue que la politique consistant à faire payer aux bandes biens nanties leurs propres frais médicaux n'a pas été appliqué uniformément *dans le seul cas de la Première Nation*, je crois qu'il devrait maintenant incomber au Canada d'établir que la politique a été uniformément appliquée à la Première Nation au fil des ans, et qu'elle était équitable pour la Première Nation par rapport à d'autres bandes. En tant que partie chargée de tenir les livres, de déterminer si la politique a été appliquée également, en plus d'être la partie qui affirme que la politique a été appliquée uniformément depuis une époque aussi loin-

taine que 1888, le Canada devrait fournir la preuve nécessaire pour établir cette position. Je reconnais que pour fournir pareille preuve, il faudra peut-être une enquête exhaustive sur le paiement des frais médicaux avec les comptes d'intérêts d'à peu près toutes les bandes au Canada, et qu'une enquête de ce genre ne fournira peut-être pas l'information nécessaire pour régler la question, mais la justice exige qu'une enquête soit entreprise. La vaste question de l'équité n'est pas quelque chose que l'on peut résoudre en n'examinant la situation que d'une seule bande. À moins que le Canada ne puisse montrer les paiements faits par les diverses bandes dans le contexte de leurs moyens financiers respectifs, je ne vois aucune autre façon de justifier que des déductions aient été faites dans le fonds en fiducie d'une bande mais pas dans celui d'une autre.

En l'absence d'une enquête de ce genre ou d'un autre moyen par lequel le Canada peut renverser la preuve à première vue de la Première Nation que la Couronne n'a pas agi de manière uniforme et juste dans les circonstances, je recommande, en vertu du mandat supplémentaire de la Commission, que le Canada négocie avec la Première Nation de Roseau River en vue de la compenser pour les déductions relatives à l'aide médicale faites dans son compte d'intérêts de 1909 à 1934.

CONCLUSION

À mon avis, la preuve dans la présente enquête ne justifie pas de conclure que l'aide médicale constituait l'une des promesses faites par le Canada à la Première Nation anishinabée de Roseau River et aux autres bandes signataires du Traité 1 en 1871. Le mieux que l'on puisse dire au sujet de l'aide médicale, c'est qu'elle a soulevé un doute de 1871 jusqu'à la date à laquelle le Traité a été modifié en 1875. À ce moment, les modalités du Traité ont été précisées en incorporant le mémoire relatif aux promesses extérieures, où il n'est pas fait mention d'aide médicale. Même si une promesse d'aide médicale *a été* faite en 1871, elle n'a pas, selon moi, survécu à la modification de 1875 qui, en des termes clairs et non ambigus, mettait fin à toutes les promesses extérieures autres que celles énumérées spécifiquement dans la modification.

Les déductions du compte d'intérêts en fiducie de Roseau River, de 1909 à 1934, étaient autorisées par le paragraphe 92(d) de la *Loi sur les Indiens* de 1906, et par le paragraphe 95(d) de la version de 1927. En outre, elles n'étaient pas interdites par les termes généraux de la cession consentie en 1903 d'une partie de la RI 2 de la Première Nation, et la preuve des promes-

ses verbales faites au moment de la cession ne me convainc pas que ces modalités aient été précisées avec autant de détails. Finalement, à mon avis, la Première Nation n'a pas présenté une preuve suffisante pour étayer sa revendication fondée sur la confiance préjudiciable, partant de l'hypothèse qu'une revendication de ce genre puisse être invoquée comme cause d'action indépendante.

Cependant, la preuve soulève *effectivement* d'importantes préoccupations à savoir si la Première Nation de Roseau River a été traitée de manière juste dans le cadre d'une politique aux termes de laquelle le Canada affirme avoir uniformément exigé des bandes ayant des ressources financières suffisantes de payer en partie ou en totalité leurs frais médicaux. À moins que le Canada puisse établir que sa politique a en fait été appliquée uniformément et que Roseau River a été traitée de manière juste par rapport à d'autres Premières Nations, je suis d'avis que le Canada devrait accepter la présente revendication pour négociations.

PARTIE V

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

CONCLUSIONS

Les membres du présent comité de la Commission des revendications des Indiens diffèrent fondamentalement sur les modalités et répercussions du Traité 1. Le commissaire Bellegarde estime que le Traité 1 a créé l'obligation de fournir de l'aide médicale, avec pour conséquence que les déductions faites par le Canada dans le compte d'intérêts de la Première Nation de Roseau River de 1909 à 1934 doivent être considérées comme déplacées et comme le fondement d'une obligation légale non respectée de la part du Canada. Il n'a donc pas été nécessaire pour le commissaire Bellegarde d'examiner les autres fondements de responsabilité invoqués par la Première Nation – manquement à la *Loi sur les Indiens*, manquement aux conditions de la cession de 1903, et confiance préjudiciable.

En contrepartie, la commissaire Corcoran vient à la conclusion que le Traité 1 ne comportait pas de promesse écrite ou verbale d'aide médicale, mais que, même si cela avait été le cas, cette promesse n'a pas survécu à la modification apportée au Traité en 1875. Étant donné cette conclusion, il devenait nécessaire pour la commissaire Corcoran d'établir si les déductions faites au compte d'intérêts de la Première Nation de 1909 à 1934 ont créé une obligation légale non respectée en vertu de la *Loi sur les Indiens* ou de la cession de 1903, ou si elles ont donné naissance à une revendication fondée sur la confiance préjudiciable. Même si elle n'a pas donné raison à la Première Nation sur aucun de ces motifs subsidiaires, la commissaire Corcoran conclut néanmoins que l'on devrait accepter la revendication pour négociations aux motifs que, même si la politique du Canada a peut-être été appliquée correctement, l'issue pour la Première Nation anishinabée de Roseau River n'en demeure pas moins injuste. À cet égard, le commissaire Bellegarde est du même avis que la commissaire Corcoran.

Tel qu'indiqué au début de notre analyse, les commissaires conviennent aussi que les répercussions de la présente enquête dépassent de beaucoup la situation de la Première Nation anishinabée de Roseau River et les limites territoriales du Traité 1. En tant que comité, nous estimons que le sujet de l'aide médicale mérite un examen approfondi par le Canada comme par les Premières Nations afin de définir plus à fond les intentions des parties dans la négociation des divers traités et dans leurs tractations subséquentes.

RECOMMANDATIONS

Même si les commissaires ne sont pas d'accord à savoir si le Canada a une obligation légale non respectée envers la Première Nation anishinabée de Roseau River fondée sur les faits en l'espèce, nous faisons chacun trois recommandations. Nos premières recommandations respectives sont différentes, mais elles ont tout de même un effet très similaire. Nos deuxièmes et troisièmes recommandations sont conjointes.

RECOMMANDATION 1

Première recommandation du commissaire Bellegarde :

Que, parce que le Canada a manqué à son obligation légale de fournir de l'aide médicale en vertu du Traité 1 en faisant des déductions dans le compte d'intérêts en fiducie de la Première Nation anishinabée de Roseau River de 1909 à 1934, il devrait immédiatement commencer des négociations avec la Première Nation en vue de lui rembourser ces déductions, avec intérêts.

Première recommandation de la commissaire Corcoran :

Que, à moins que le Canada puisse établir que les déductions du compte d'intérêts en fiducie de la Première Nation anishinabée de Roseau River de 1909 à 1934 ont été faites de manière juste et uniforme par rapport au traitement accordé aux autres Premières Nations, il devrait immédiatement entreprendre des négociations avec Roseau River en vue de rembourser à la Première Nation ces déductions, avec intérêts.

Les commissaires Bellegarde et Corcoran recommandent conjointement :

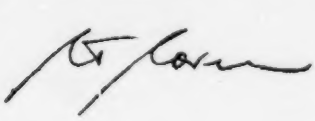
RECOMMANDATION 2

Que, dans l'éventualité où les parties n'arrivaient pas à régler la question par négociation, elles reviennent devant la Commission, à la demande de l'une ou l'autre partie, pour qu'elle fasse enquête sur la compensation payable à la Première Nation.

RECOMMANDATION 3

Que le Canada, de concert avec les organisations autochtones représentatives, réalise un examen complet de l'aide médicale aux Indiens en vue d'établir une approche juste et uniforme face à cette question, tant du point de vue historique que prospectif.

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS



Carole T. Corcoran
commissaire et présidente du comité

Daniel J. Bellegarde
coprésident de la Commission

Fait ce 14ième jour de février 2001.

ANNEXE A

ENQUÊTE SUR LA REVENDICATION RELATIVE À L'AIDE MÉDICALE PRÉSENTÉE PAR LA PREMIÈRE NATION ANISHINABÉE DE ROSEAU RIVER

1 Séances de planification — **Ottawa, 27 novembre 1997**
Conférence téléphonique, 8 février 1998
Conférence téléphonique, 20 mars 1998
Conférence téléphonique, 6 juillet 1998
Conférence téléphonique, 18 décembre 1998

2 Visite du personnel — **11 juin 1998**

3 Audience publique

La Commission a tenu une audience publique à l'école Ginew de la Première Nation le 14 juillet 1998. Lors de cette audience, la Commission a obtenu des témoignages et de l'information de Felix Antoine, à l'époque chef de la Première Nation anishinabée de Roseau River, et de l'actuel chef Ed Hayden, et des anciens Oliver Nelson, Roland Martin, Charles Nelson, Marjorie Nelson, Rosie Nelson, Terrence Nelson, Leonard Nelson, Elizabeth Hayden, Alfred Smith et Richard Hayden.

4 Plaidoiries — **Winnipeg, 25 mars 1999**

5 Contenu du dossier officiel

Le dossier officiel de la présente enquête se compose des documents suivants :

- **le dossier documentaire (1 volume de documents et index annoté)**

- **12 pièces déposées au cours de l'enquête**
- **transcriptions de l'audience publique (1 volume)**
- **transcriptions des plaidoiries (1 volume)**
- **les mémoires écrits des conseillers juridiques du Canada et de la Première Nation anishinabée de Roseau River, y compris les sources de droit présentées par les conseillers juridiques avec leurs mémoires**

Le rapport de la Commission et les lettres de transmission à l'intention des parties seront les dernières pièces versées au dossier officiel de l'enquête.

ANNEXE B

COMPTE D'INTÉRÊTS EN FIDUCIE, REVENUS ET DÉPENSES (1902–1945), PAR EXERCICE[1]

EXERCICE	SOLDE D'OUVERTURE	REVENUS		DÉPENSES				
		Intérêts	Autres	Intérêts	Aide médicale			Autres
					Médicaments	Médecins	Hospitalisation	
1902–1903	80,20 $	35,47 $	17,50 $	0,00 $	0,00 $	0,00 $	0,00 $	11,00 $
1903–1904	122,17 $	261,54 $	0,00 $	0,00 $	0,00 $	0,00 $	0,00 $	50,00 $
1904–1905	333,71 $	30,62 $	0,00 $	0,00 $	0,00 $	0,00 $	0,00 $	210,60 $
1905–1906	153,73 $	875,23[2] $	0,00 $	2 571,20[3] $	0,00 $	0,00 $	0,00 $	244,79[4] $
1906–1907	(1 787,03 $)	21,23 $	0,00 $	0,00 $	0,00 $	0,00 $	0,00 $	278,65 $
1907–1908	(2 044,45 $)	1 596,49[5] $	0,00 $	2 000,00 $	0,00 $	0,00 $	0,00 $	35,99 $
1908–1909	(2 483,95 $)	1 493,65 $	0,00 $	2 081,60[6] $	0,00 $	0,00 $	0,00 $	137,36 $
1909–1910	(3 209,26 $)	5 004,96 $	0,00 $	0,00 $	0,00 $	165,00 $	0,00 $	0,00 $
1910–1911	1 630,70 $	5 835,83 $	175,00 $	4 566,30[7] $	79,70 $	120,00 $	0,00 $	10,50 $
1911–1912	2 865,03 $	5 494,32 $	267,65 $	2 500,00 $	34,50 $	130,00 $	0,00 $	337,17 $
1912–1913	5 625,33 $	5 096,14 $	418,12 $	5 295,00[8] $	134,65[9] $	345,00 $	0,00 $	618,75 $
1913–1914	4 746,19 $	3 673,72 $	836,13 $	2 589,14 $	33,90[10] $	309,50 $	0,00 $	906,60 $

EXERCICE	SOLDE D'OUVERTURE	REVENUS		DÉPENSES				
		Intérêts	Autres	Intérêts	Aide médicale			Autres
					Médicaments	Médecins	Hospitalisation	
1914–1915	5 416,90 $	2 370,93 $	518,50 $	5 100,00 $	53,85 $	100,00 $	0,00 $	1 871,00 $
1915–1916	1 181,48 $	2 851,72 $	1 060,65 $	3 907,00 $	0,00 $	0,00 $	0,00 $	664,75 $
1916–1917	522,10 $	2 441,48 $	829,00 $	2 874,00 $	0,00 $	0,00 $	0,00 $	2 452,75 $
1917–1918	(1 534,17 $)	8 902,18 $	2 625,75 $	4 112,72 $	103,70[11] $	258,25 $	0,00 $	1 792,15 $
1918–1919	3 726,94 $	5 048,40 $	2 298,87 $	5 136,00 $	370,86[12] $	454,25 $	0,00 $	1 623,50 $
1919–1920	3 489,60 $	6 566,66 $	2 723,80 $	5 850,00 $	50,11 $	23,00 $	0,00 $	3 516,92 $
1920–1921	3 340,03 $	5 472,91 $	1 398,10 $	2 915,00 $	0,00 $	0,00 $	0,00 $	4 602,19 $
1921–1922	2 693,85 $	4 291,41 $	2 212,25 $	3 960,00 $	18,60[13] $	0,00 $	14,75 $	4 020,11 $
1922–1923	1 112,05 $	4 090,32 $	2 728,12 $	5 610,00 $	0,00 $	87,00 $	133,90 $	1 454,27 $
1923–1924	645,32 $	4 091,98 $	379,25 $	3 035,00 $	40,55 $	32,00 $	131,00 $	964,78 $
1924–1925	913,22 $	3 959,27 $	1 468,15 $	4 417,00 $	183,50 $	0,00 $	0,00 $	1 103,60 $
1925–1926	636,54 $	3 848,32 $	1 494,60 $	3 047,00 $	0,00 $	126,00 $	92,50 $	1 428,83 $
1926–1927	1 285,13 $	4 092,51 $	389,00 $	3 030,00 $	20,60 $	287,36 $	0,00 $	1 825,68 $
1927–1928	603,00 $	4 885,39 $	424,03 $	3 332,00 $	0,00 $	0,00 $	3,00 $	1 552,38 $

EXERCICE	SOLDE D'OUVERTURE	REVENUS		DÉPENSES				
		Intérêts	Autres	Intérêts	Aide médicale			Autres
					Médicaments	Médecins	Hospitalisation	
1928–1929	1 025,04 $	3 784,78 $	781,15 $	3 120,00 $	14,05 $	16,00[15] $	51,55[16] $	2 049,04 $
1929–1930	340,33 $	3 724,29 $	858,78 $	3 150,00 $	0,00 $	0,00 $	0,00 $	1 541,55 $
1930–1931	231,85 $	3 720,74 $	1 028,55 $	3 135,00 $	5,50 $	11,00 $	0,00[17] $	1 290,29 $
1931–1932	539,35 $	3 736,11 $	601,50 $	3 135,00 $	0,00 $	1,00 $	4,00[18] $	274,40 $
1932–1933	1 462,56 $	3 782,27 $	0,00 $	3 210,00 $	2,25 $	2,00 $	0,00 $	951,30 $
1933–1934	1 079,28 $	3 713,21 $	692,18 $	3 025,00 $	3,00 $	0,00 $	0,00 $	660,45 $
1934–1935	1 796,22 $	3 936,05[19] $	802,65 $	3 200,00 $	0,00 $	0,00 $	0,00 $	1 344,52 $
1935–1936	1 990,40 $	4 828,56 $	65,00 $	3 100,00 $	0,00 $	0,00 $	0,00 $	84,28 $
1936–1937	3 699,68 $	3 827,18 $	0,00 $	4 514,00 $	0,00 $	0,00 $	0,00 $	40,00 $
1937–1938	2 972,86 $	3 891,93 $	5,00 $	2 495,00 $	0,00 $	0,00 $	0,00 $	10,00 $
1938–1939	4 364,79 $	4 682,49 $	0,00 $	3 845,00 $	0,00 $	0,00 $	0,00 $	62,75 $
1939–1940	5 139,53 $	4 085,09 $	20,82 $	3 930,00 $	0,00 $	0,00 $	0,00 $	0,00 $
1940–1941	5 315,44 $	4 593,18 $	0,00 $	3 975,00 $	0,00 $	0,00 $	0,00 $	51,00 $
1941–1942	5 882,62 $	5 044,02 $	33,43 $	4 095,00 $	0,00 $	0,00 $	0,00 $	450,71 $

EXERCICE	SOLDE D'OUVERTURE	REVENUS		DÉPENSES				
		Intérêts	Autres	Intérêts	Aide médicale			Autres
					Médicaments	Médecins	Hospitalisation	
1942–1943	6 414,36 $	4 211,90 $	5,24 $	4 035,00 $	0,00 $	0,00 $	0,00 $	385,90 $
1943–1944	6 210,60 $	4 154,87 $	0,00 $	4 050,00 $	0,00 $	0,00 $	0,00 $	380,49 $
1944–1945	5 934,98 $	4 179,50 $	0,00 $	3 614,00 $	0,00 $	0,00 $	0,00 $	490,53 $
Totaux	6 009,95 $	162 156,85 $	27 158,77 $	137 556,96 $	1 149,32 $	2 467,36 $	430,70 $	41 781,53 $

1 Les renseignements du tableau viennent de deux sources : Roger Townshend, « Roseau River Indian Band Claim for Compensation arising from Management of Band Funds, specifically, Band Funds used to Pay for Medical Care 1909-1934 », septembre 1981 (« le mémoire Townshend ») (Pièce 1 de la CRI), et Public History Inc., « Roseau River First Nation Medical Aid Claim, 1902-1945: Historical Report », 12 mai 1998 (« le rapport PHI ») (Pièce 4 de la CRI). La Commission a soigneusement examiné les documents historiques inclus dans le rapport PHI et les a utilisés comme base pour les données présentées dans le tableau. À moins d'indication contraire, et en l'absence de preuve nous appelant à faire autrement, la Commission a inclus tous les revenus d'intérêts liés aux terres et toutes les dépenses - y compris peut-être d'autres éléments que l'intérêt généré par la vente des terres de réserve cédées ou des distributions de ces intérêts accumulés - dans les colonnes « Intérêts » applicables.

2 Il semble que 690 $ de cette somme représentent un transfert du produit d'intérêts du compte en capital de la bande.

3 Sur cette somme, il semble que 2 000 $ aient été distribués à des membres de la bande selon la note de service de Frank Oliver du 21 février 1906 et que les 571,20 $ restants aient été transférés au compte en capital de la bande en paiement de l'intérêt sur un prêt.

4 La somme de 14,01 $ n'a pas été comptabilisée dans le registre et a été attribuée arbitrairement par la Commission aux « autres » dépenses.

5 De cette somme, 1 129,45 $ représentent un transfert du produit d'intérêts du compte en capital de la bande.

6 Sur cette somme, il semble que 2 000 $ aient été distribués à des membres de la bande selon la note de service de Frank Oliver du 21 février 1906 et que les 81,60 $ restants aient été transférés au compte en capital de la bande en paiement des intérêts sur un prêt.

7 Ce chiffre de 4 566,30 $ et les revenus d'intérêts de 5 835,83 $ semblent tous deux avoir été gonflés de 2 500 $ provenant d'un chèque équivalant à cette somme rédigé pour « distribution d'intérêts » et crédité de nouveau au compte.

8 Cette somme de 5 295 $ comprend un paiement de 294,81 $ à R. Logan concernant un « trop-perçu sur un terrain » mais il n'est pas clair si le trop-perçu vise le principal ou l'intérêt.

9 Le chiffre est de 135,65 $ dans le mémoire Townshend, p. 9 et 22. Cependant, le document source dans le rapport PHI, p. 18 et 109, donne à croire que 134,65 $ est le chiffre correct.

10 Le rapport PHI donne le chiffre de 75,85 $ sous « drogues » et « médicaments », mais semble avoir passé outre un remboursement de 41,95 $ pour des « drogues » (p. 18 et 113). Afin de fournir un portrait exact des frais médicaux réels, les 41,95 $ ont été traités comme une « autre » dépense.

11 Le chiffre est de 138,25 $ dans le mémoire Townshend (p. 9 et 26) mais les documents historiques du rapport PHI ne divulgue qu'une seule dépense de 105,70 $ pour des « drogues » (p. 123).

12 Il y a une différence de 0,03 $ entre les totaux présentés dans le mémoire Townshend (825,11 $, p. 9 et 27) et ceux du rapport PHI (825,14 $, p. 18 et 125). Après examen des documents historiques, il semble que le mémoire Townshend soit correct.

13 Le mémoire Townshend ne fait pas allusion à ce chiffre, mais il apparaît dans la documentation historique du rapport PHI avec la mention « relief & drugs » (p. 133). Comme nous ne sommes pas en mesure de faire la répartition entre l'aide et les médicaments des 18,60 $, nous adoptons la manière utilisée dans le rapport PHI et nous incluons la somme au complet sous « médicaments ».

14 Le chiffre est de 33,29 $ dans le mémoire Townshend (p. 9 et 32) mais il est clair que ce montant comprend des frais de 1,29 $ payés à la Canadian Pacific Railway au titre de frais de transport. Nous nous sommes donc basés sur le chiffre du rapport PHI (p. 18 et 139).

15 D'après les documents historiques cités dans le rapport PHI, ce chiffre comprend 6 $ pour les « lunettes d'un Indien » mais ne comprend pas les 50 $ payés à Napoleon Hayden en quatre versements pour les « soins à un Indien » ou deux paiements additionnels de 10 $ chaque à Hayden pour les « soins de Wellington » (p. 18 et 153-155). Des dépenses semblables apparaissent dans d'autres années. Il se peut qu'elles représentent des paiements additionnels pour des soins de santé, mais ni le mémoire Townshend, ni le rapport PHI ne les traitent ainsi, nous les avons donc exclus nous aussi.

16 Le mémoire Townshend donne à cette rubrique 50,55 $ (p. 9 et 37), et semble exclure 1 $ imputé sous « service d'ambulance » dans le rapport PHI (p. 18 et 153-154). Nous nous sommes basés sur le chiffre de PHI.

17 Le mémoire Townshend indique une dépense de 53,30 $ sous « hospitalisation » en 1930-1931 (p. 9 et 38) mais il n'y a aucune trace de cette transaction dans les documents historiques cités dans le rapport PHI (p. 18 et 158).

18 Ces frais de 4 $ (non inclus dans le mémoire Townshend) portent la mention « services d'ambulance » payés à Kerr's Funeral Chapel dans les documents historiques du rapport PHI (p. 18 et 160), il est donc à se demander s'il convient de les qualifier comme des services médicaux ou des frais funéraires. Néanmoins, comme Public History Inc., nous avons interprété ce chiffre en faveur de la Première Nation.

19 Une erreur comptable a fait que les revenus et les dépenses d'intérêts ont été accrues de 3 200 $. Nous avons éliminés ces chiffres en double du tableau pour offrir une représentation plus réaliste des revenus et des dépenses pour l'année.

Commission des revendications des Indiens

Enquête sur la revendication de droits fonciers issus de traité de la Première Nation de Peguis

Comité

Daniel J. Bellegarde, coprésident de la Commission
P.E. James Prentice, c.r., coprésident de la Commission

Conseillers juridiques

Pour la Première Nation de Peguis
Paul Forsyth

Pour le Gouvernement du Canada
Rosemary H. Irwin

Auprès de la Commission des revendications des Indiens
Kathleen N. Lickers

Mars 2001

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE I ***INTRODUCTION*** 209
Mandat de la Commission des revendications des Indiens 212

PARTIE II ***CONTEXTE HISTORIQUE*** 214
Contexte de la revendication de la Première Nation 214
L'accession du Manitoba à la Confédération 218
Le Traité 1 et la création de la réserve de St Peter 220
Enquêtes ministérielles, 1876-1896 223
La Commission Howell et la cession de la réserve de St Peter 229

PARTIE III ***QUESTIONS EN LITIGE*** 238

PARTIE IV ***CONCLUSION*** 240

ANNEXES 241
A Enquête sur la revendication de droits fonciers issus de traité de la Première Nation de Peguis 241
B Offre du gouvernement du Canada d'accepter la revendication 242

PARTIE I

INTRODUCTION

En novembre 1983, la Première Nation de Peguis[1] présente au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) une revendication dans laquelle elle affirme que les terres mises de côté pour elle dans la réserve indienne (RI) de St Peter ne suffisaient pas à combler les droits fonciers de la bande aux termes du Traité 1. Le document de revendication, présenté en vertu de la Politique fédérale des revendications particulières, précisait qu'il avait été convenu entre les signataires du Traité 1, d'une part, et les représentants de la Couronne, d'autre part, que la bande obtiendrait des terres de réserve d'une superficie de 160 acres par famille de cinq personnes, *en plus* des terres déjà occupées par ses membres au moment de la signature du traité. On y affirmait aussi qu'à la date du premier arpentage, la bande avait droit à une superficie de 60 000 acres, mais que la réserve de St Peter, mise de côté pour la bande peu de temps après le traité, ne comptait que 37 915 acres en surplus des terres déjà occupées à l'époque de la signature du traité. Le déficit présumé, selon la Première Nation, s'élève à 22 085 acres.

La revendication est examinée par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et par le ministère de la Justice, conformément au processus des revendications particulières. Dans une lettre datée du 31 juillet 1991, A.J. Gross, des Revendications particulières de l'Ouest, informe le chef et le conseil de la Première Nation de Peguis de la position du gouvernement fédéral concernant chacune des allégations[2]. D'après la lettre de M. Gross, le gouvernement du Canada était d'avis que la nouvelle réserve, mise de côté pour la bande après la cession en 1907 de la réserve de St Peter, visait à satisfaire, et satisfaisait effectivement, en totalité aux droits fonciers issus de traité (DFIT) de la bande.

1 Ci-après la « bande de Peguis », la « Première Nation » ou la « bande », selon le contexte historique.
2 A.J. Gross, Revendications particulières-Ouest, MAINC, au chef et au conseil, Bande indienne de Peguis, 31 juillet 1991 (Dossier de la CRI 2106-02-01).

La Première Nation de Peguis présente à nouveau sa revendication au Ministère en mars 1992[3], aux motifs que les modalités de la cession de 1907 ne visaient pas à libérer le Canada de ses obligations en matière de DFIT, mais uniquement des revendications découlant de la *Loi sur le Manitoba* et de la *Loi sur les Indiens*. De l'avis de la Première Nation, le Canada n'a pas donné de réponse satisfaisante à la nouvelle demande concernant cette revendication et, en conséquence, le chef Louis J. Stevenson écrit au ministre des Affaires indiennes Ron Irwin le 1er mars 1994, lui demandant d'intervenir dans cette affaire[4]. Le 27 mai de la même année, M. Gross écrit au chef et au conseil de la Première Nation de Peguis pour les aviser que, après un nouvel examen, le Canada n'avait pas modifié sa décision de rejeter la revendication[5]. Peu après, la Première Nation de Peguis demande à la Commission des revendications des Indiens (CRI) de procéder à un examen préliminaire de la revendication afin d'établir si elle cadrait avec le mandat de la Commission[6]. Le 2 septembre 1994, les commissaires informent la Première Nation et le Canada de leur décision de tenir une enquête sur le rejet de la revendication par le Canada[7].

Dans le cadre de l'enquête de la Commission sur la présente revendication, cinq séances de planification ont eu lieu. Lors de la première séance, le 12 janvier 1995, les parties soulèvent la question des rapports étroits liant cette revendication de DFIT à une autre revendication de la Première Nation concernant la présumée non validité de la cession de la réserve de St Peter consentie en 1907. Le Canada était d'avis que les deux revendications devraient être examinées simultanément et, en conséquence, la Première Nation de Peguis entreprend de présenter officiellement cette revendication à la Direction générale des revendications particulières. À la deuxième séance de planification tenue le 18 mai 1995, les parties fixent certaines échéances pour la présentation officielle de la revendication liée à la cession, des recherches de confirmation du Ministère, et de la décision du Canada d'accepter ou de rejeter la revendication de cession. Il est aussi convenu que l'audience publique concernant la revendication de DFIT serait reportée, en attendant

3 Chef Louis J. Stevenson à A.J. Gross, négociateur, Revendications particulières-Ouest, 10 mars 1992 (Dossier de la CRI 2106-02-01).

4 Chef Louis J. Stevenson à l'hon. Ron Irwin, 1er mars 1994 (Dossier de la CRI 2106-02-01).

5 A.J. Gross, directeur, Droits fonciers issus de traité, au chef et au conseil, Première Nation de Peguis, 27 mai 1994 (Dossier de la CRI 2106-02-21).

6 Chef Louis J. Stevenson, Première Nation de Peguis, à Dan Bellegarde et Jim Prentice, coprésidents, Commission des revendications des Indiens, 29 juin 1994 (Dossier de la CRI 2106-02-01).

7 Dan Bellegarde et James Prentice, coprésidents, Commission des revendications des Indiens, au chef et au conseil, bande indienne de Peguis, 2 septembre 1994 (Dossier de la CRI 2106-02-01).

que soient terminées les étapes précitées. La Première Nation de Peguis présente donc la revendication de cession au Canada le 14 juin 1995[8] et la recherche de confirmation par le Ministère est terminée et acheminée à la bande le 29 septembre de la même année[9]. Même si le Canada s'était engagé à donner sa décision concernant l'acceptation ou le rejet de la revendication de cession avant le 15 janvier 1996, il a reporté cette décision en attendant les résultats de son étude d'impact de la revendication de cession sur la revendication de DFIT[10]. Insatisfaite des retards, la Première Nation de Peguis demande que soit tenue une troisième séance de planification, laquelle a lieu le 16 octobre 1996. À cette époque, des dates provisoires sont fixées pour une audience publique et pour entendre des témoignages devant la Commission. À une quatrième séance de planification qui a lieu le 28 novembre 1996, les parties précisent les questions en litige et cernent des domaines où une recherche additionnelle est requise.

En février 1997, le Canada informe la Première Nation de Peguis de sa décision préliminaire d'accepter pour négociations la revendication de cession[11], mais lui fait aussi savoir qu'il n'avait pas encore établi sa position définitive concernant l'impact de la cession sur la revendication de DFIT. Subséquemment, le conseiller juridique de la Commission propose une autre séance entre les parties pour discuter de la manière dont cette question pourrait être accélérée[12], et, en conséquence, une cinquième séance de planification a lieu le 9 avril 1997.

Lors de cette rencontre, les parties conviennent que Jim Gallo du MAINC, avec l'aide de Ralph Abramson du Treaty and Aboriginal Rights Research (TARR) Centre of Manitoba, feraient des recherches additionnelles concernant les effets de la cession (plus particulièrement la mise de côté de la nouvelle réserve de 75 000 acres) sur les droits fonciers issus de traité et non satisfaits de la bande. Le rapport Gallo est remis à la Première Nation et à la Commission en décembre 1997[13]. Le 29 juin 1998, après examen du rapport par la Direction générale des revendications particulières et du Comité consultatif sur les revendications, le Canada avise la Première Nation

8 Chef Louis Stevenson à Heather Lawrence, Revendications particulières-Ouest, 14 juin 1995 (Dossier de la CRI 2106-02-02).

9 Heather Lawrence, Revendications particulières-Ouest, au chef Louis Stevenson, 29 septembre 1995 (Dossier de la CRI 2601-02-02).

10 Bruce Becker, ministère de la Justice, à Isa Gros-Louis Ahenakew, CRI, 15 avril 1996 (Dossier de la CRI 2601-02-01).

11 Anne-Marie Robinson, Direction générale des revendications particulières, au chef Louis J. Stevenson, 3 février 1997 (Dossier de la CRI 2106-02-02).

12 Ron S. Maurice, CRI, à Paul Forsyth, Taylor & McCaffrey, 11 février 1997 (Dossier de la CRI 2106-02-01).

13 Jim Gallo, MAINC, à l'honorable Robert Reid, CRI, 8 décembre 1997 (Dossier de la CRI 2106-02-02).

de Peguis que sa revendication de DFIT était acceptée pour négociations sous le régime de la Politique des revendications particulières. Aux fins des négociations, le Canada acceptait qu'il avait une obligation non respectée selon la définition de la politique, aux motifs qu'il « existe un déficit dans les DFIT découlant du fait qu'il semble que les membres de la Première Nation de Peguis n'auraient pas été tous dénombrés à la date du premier arpentage (DPA), et/ou qu'on aurait à tort inclus les lots riverains de la paroisse de St Peter dans le calcul de la superficie de la réserve de St Peter[14]. »

Même si la revendication de cession n'avait pas officiellement été soumise à la Commission, la décision du Canada, en 1997, d'accepter la revendication pour négociations, suivie par l'acceptation par le Canada, l'année suivante, de la revendication de DFIT dont était saisie la Commission, résultent directement du processus de coopération convenu entre les parties au cours de la série de séances de planification présidée par le personnel de la Commission.

À la suite de ce processus, la Commission a suspendu son enquête sur la revendication et n'a pas eu à tirer de conclusion. Le présent document repose sur des rapports et documents historiques soumis à la Commission par la Première Nation de Peguis et par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Le reste du dossier de la présente enquête est décrit à l'annexe A.

MANDAT DE LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

La Commission a été créée en 1991 pour aider les Premières Nations et le Canada à négocier et à régler de manière équitable les revendications particulières. Le mandat de la Commission de tenir des enquêtes aux termes de la *Loi sur les enquêtes* est exposé dans des décrets fédéraux donnant aux commissaires le pouvoir de mener des enquêtes publiques sur les revendications particulières et de faire rapport « sur la validité, en vertu de ladite politique [des revendications particulières], des revendications présentées par les requérants pour négociations et que le Ministre a rejetées[15]. »

La Politique, énoncée dans une brochure publiée par le Ministère en 1982 sous le titre *Dossier en souffrance : Une politique des revendications des*

14 John Sinclair, sous-ministre adjoint, au chef Louis J. Stevenson, Première Nation de Peguis, 29 juin 1998 (Dossier de la CRI 2106-01-2).

15 Commission délivrée le 1er septembre 1992, conformément au décret CP 1992-1730, 27 juillet 1992, modifiant la Commission délivrée au commissaire en chef Harry S. LaForme le 12 août 1991, conformément au décret CP 1991-1329 du 15 juillet 1991.

autochtones – Revendications particulières, porte que le Canada acceptera pour négociations les revendications révélant le non-respect d'une « obligation légale » de la part du gouvernement fédéral[16]. L'expression « obligation légale » est définie de la manière suivante dans « *Dossier en souffrance* » :

> La position du gouvernement sur les revendications particulières consistera à reconnaître celles qui révéleront le non-respect d'une « obligation légale », c'est-à-dire une obligation qu'il est tenu en droit de respecter.
>
> Il peut y avoir obligation légale dans l'une ou l'autre des circonstances suivantes :
>
> i) Le non-respect d'un traité ou d'un accord entre les Indiens et la Couronne.
> ii) Un manquement à une obligation découlant de la *Loi sur les Indiens* ou d'autres lois et règlements relatifs aux Indiens.
> iii) Un manquement à une obligation découlant de la responsabilité administrative du gouvernement à l'égard des fonds ou d'autres biens appartenant aux Indiens.
> iv) L'aliénation illégale de terres indiennes.

La Politique traite aussi des types suivants de revendications, sous la rubrique « Au delà de l'obligation légale » :

> i) Défaut de compensation à l'égard de terres indiennes prises ou endommagées par le gouvernement fédéral ou tout organisme relevant de son autorité.
> ii) Fraude commise dans l'acquisition ou l'aliénation de terres indiennes par des employés ou mandataires du gouvernement fédéral, dans les cas où la preuve peut en être clairement établie[17].

La Commission est autorisée à examiner en détail, avec les requérants et le gouvernement, les fondements historiques et juridiques de la revendication et les motifs pour lesquels elle a été rejetée. La *Loi sur les enquêtes* donne à la Commission de vastes pouvoirs pour mener une enquête de ce genre, faire la collecte d'information et même, au besoin, pour forcer la présentation, sur assignation, de témoignages ou d'éléments de preuve. Si, à la fin d'une enquête, la Commission conclut que les faits et le droit justifient de conclure que le Canada a, à l'endroit de la Première Nation requérante, une obligation légale non respectée, elle peut recommander au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien d'accepter la revendication aux fins de négociations.

---

16 MAINC, *Dossier en souffrance : Une politique des revendications des autochtones – Revendications particulières* (Ottawa : Ministres des Approvisionnements et Services Canada, 1982), réédité dans (1994) 1 ACRI 187 (ci-après *Dossier en souffrance*)

17 *Dossier en souffrance*, 20; réédité dans (1994) 1 ACRI 187, p. 195-196

PARTIE II

CONTEXTE HISTORIQUE

CONTEXTE DE LA REVENDICATION DE LA PREMIÈRE NATION

Le chef Peguis et ses partisans, un groupe d'Indiens ojibwas (ou saulteaux) originaires de la région des Grands lacs, auraient, croît-on, migré vers l'ouest dans la vallée de la rivière Rouge quelque temps après 1790, à la recherche d'un plus grand approvisionnement en gibier pour se nourrir[18]. Ils s'installent sur les rives de la rivière Rouge, en amont de son embouchure au lac Winnipeg, dans les environs de Netley Creek. Contrairement aux Indiens nomades cris et assiniboines qui habitent aussi ce qui constitue aujourd'hui la province du Manitoba, la bande de Peguis possède un établissement permanent à son nouvel emplacement. Depuis les débuts du dix-neuvième siècle, ils cultivaient la terre à Netley Creek, sans toutefois exclure la chasse et la pêche.

En 1810, le comte de Selkirk conçoit un plan philanthropique visant à rétablir des fermiers écossais dépossédés sur la terre de Rupert – cette vaste portion du territoire d'Amérique du Nord ayant été concédée par la Couronne britannique à la Compagnie de la Baie d'Hudson en 1670. En tant qu'actionnaire important de l'entreprise, Selkirk est en position d'exercer son influence pour mener ses plans à terme. En 1811, les premiers colons de Selkirk arrivent à l'établissement de la rivière Rouge[19], quelques milles en amont de l'établissement de Peguis. Même si la compagnie avait transféré tous ses droits sur une large bande de terre à Selkirk pour l'établissement de cette colonie agricole, les colons affrontent une violente opposition des commerçants de fourrure associés à la société rivale, la Compagnie du Nord-Ouest. Ces commerçants interprètent l'arrivée des colons comme une nouvelle tentative de la Compagnie de la Baie d'Hudson pour éloigner sa concur-

18 *Chief Peguis* ([Winnipeg]: Manitoba, ministère de la Culture, du Patrimoine et des Loisirs, 1984) (Documents de la CRI, p. 1379).

19 Cet établissement, dont le centre se trouvait au confluent des rivières Rouge et Assiniboine, était situé à l'emplacement actuel de la ville de Winnipeg.

rence de la traite des fourrures de l'intérieur. En conséquence, la première décennie d'existence de la colonie est marquée par l'agitation et les bains de sang.

Le chef Peguis avait échangé des cadeaux de paix et d'amitié avec le gouverneur de la colonie en 1813-1814 et avait offert son aide aux colons lors des fréquentes expulsions de la rivière Rouge dont ils sont victimes par les « Nord-Ouest »[20]. Toutefois, pour garantir une plus grande stabilité à sa colonie et ses habitants, le comte de Selkirk conclut en 1817 avec le chef Peguis et plusieurs autres chefs locaux une entente aux termes de laquelle quelque 300 000 kilomètres carrés de terres situées le long des rivières Rouge et Assiniboine sont accordées à George III à l'usage de la colonie[21].

Le territoire cédé inclut des terres occupées par Peguis et ses partisans des deux côtés de la rivière Rouge, de « Sugar Point » au nord, jusqu'à l'embouchure de la rivière au lac Winnipeg. Peu de temps après la signature du traité, Peguis approche toutefois Selkirk pour exprimer les préoccupations de sa bande concernant la perte d'accès à la rivière. En conséquence, Peguis et Lord Selkirk conviennent qu'on accorderait à nouveau à la bande les terres situées des deux côtés de la rivière Rouge, de Sugar Point au lac Winnipeg[22].

Après l'union de la Compagnie de la Baie d'Hudson et la Compagnie du Nord-Ouest en 1821, la paix est rétablie dans la colonie. Par la suite, elle devient un refuge pour les dirigeants et employés de la compagnie et leurs familles métisses. De plus, la colonie devient éventuellement le centre de la communauté distincte, en pleine expansion, de descendants de langue française et d'origine métisse des anciens Nord-Ouest et autres commerçants et explorateurs français. Nombre de ces derniers s'étaient aussi établis dans la vallée de la rivière Rouge, qui offrait un point d'attache à partir duquel continuer la chasse annuelle au bison ou d'autres activités comme l'approvisionnement et le transport de marchandises. Les missionnaires catholiques et protestants nouvellement arrivés encouragent les habitants métis[23], qui forment la majorité de la population, à adopter un mode de vie

20 *Chief Peguis* ([Winnipeg]: Manitoba, ministère de la Culture, du Patrimoine et des Loisirs, 1984) (Documents de la CRI, p. 1380).

21 Reproduit dans Alexander Morris, *The Treaties of Canada with the Indians of Manitoba and the North-West Territories* (Toronto: Belfords, Clarke & Co, 1880; réédité, Saskatoon: Fifth House Publishers, 1991), 299.

22 *Chief Peguis* ([Winnipeg]: Manitoba, ministère de la Culture, du Patrimoine et des Loisirs, 1984) (Documents de la CRI, p. 1383); Molyneux St John à l'hon. Adams George Archibald, 17 janvier 1871 (Documents de la CRI, p. 6–7).

23 Ce terme servira à décrire les descendants de sang mêlé de langue française comme de langue anglaise des Européens et Canadiens associés au commerce des fourrures ou à l'exploration.

sédentaire et, au milieu du dix-neuvième siècle, plusieurs milliers d'entre eux résident dans un certain nombre de paroisses ecclésiastiques découpées dans l'établissement[24].

Parmi ces paroisses, la plus au nord, St Peter, correspond en gros aux terres occupées par le chef Peguis et ses partisans. Les missionnaires anglicans avaient commencé à s'occuper de cette collectivité, appelée par certains « l'établissement indien », au début des années 1830 et ils finissent par y construire une église et une école à trois ou quatre milles en aval de Sugar Point[25]. L'église est nommée « St Peter » en 1853, mais la paroisse, contrairement aux autres de la colonie, n'apparaît pas avec des frontières délimitées sur une carte tracée en 1856[26], même si son emplacement y est identifié sous le vocable « paroisse St Peter ». Une source indique que la paroisse n'a été officiellement créée qu'au début des années 1860, lorsque l'établissement situé le long de la rivière Rouge se fut déplacé suffisamment au nord pour en justifier la création[27].

Les paroisses de la rivière Rouge, dont St Peter, comprenaient des lots riverains étroits, profonds de deux milles, suivant le système traditionnel du Québec sur lequel l'arpentage est fondé. L'utilisation typique des terres, cependant, suit le système écossais qui consiste à cultiver un « champ intérieur » adjacent à la rivière et à laisser la partie du « champ extérieur » de chaque lot en pâturages. En conséquence, sans qu'on l'ait voulu, le régime foncier autour de la rivière Rouge reflétait l'héritage mixte de la colonie[28].

Avant l'accession du Manitoba à la Confédération en 1870, le titre de propriété des terres était que rarement un sujet de préoccupation pour la plupart des habitants de l'établissement. Les héritiers du comte de Selkirk avaient retransmis la colonie à la Compagnie de la Baie d'Hudson en 1836, sous réserve des titres individuels concédés par le comte[29]. Par la suite, la Compagnie cédait le titre de lots individuels sous forme de baux de 999 ans, même si elle éprouve beaucoup de difficulté à convaincre les habitant métis de la colonie qu'ils doivent acheter le titre de la Compagnie pour garantir leurs droits de propriété. Lorsque la Compagnie propose que tous les occupants

24 Gerhard J. Ens, *Homeland to Hinterland: The Changing Worlds of the Red River Metis in the Nineteenth Century* (Toronto: University of Toronto Press, 1996), p. 82.

25 T.C.B. Boon, « St. Peter's Dynevor: The Original Indian Settlement of Western Canada », *Transactions of the Historical and Scientific Society of Manitoba*, série 3, 9 (1954): 18.

26 John Warkentin et al., *Historical Atlas of Manitoba* (Winnipeg: Manitoba Historical Society, 1970), p. 213.

27 *Chief Peguis* ([Winnipeg]: Manitoba, ministère de la Culture, du Patrimoine et des Loisirs, 1984) (Documents de la CRI, p. 1389).

28 W.L. Morton: *Manitoba: A History*, 2nd ed. (Toronto: University of Toronto Press, 1967), p. 48.

29 George F. G. Stanley, *The Birth of Western Canada* (Toronto: University of Toronto Press, 1961), p. 14.

de terres dans la colonie aient à payer pour les terres qu'ils occupent, à défaut de quoi les terres seraient vendues au premier acheteur intéressé, des réunions de protestation ont lieu dans plusieurs paroisses. À ces réunions, « les Métis décident qu'aucune somme ne devrait être payée, que la Compagnie de la Baie d'Hudson n'avait aucun droit sur les terres [...] et que les Métis avaient un droit sur celles-ci, en tant que 'descendants des maîtres originaux de la terre' »[50]. En conséquence, l'entreprise recule, la simple occupation des terres est alors, à toutes fins utiles, placée sur un pied d'égalité avec la propriété officielle, et les squatters sont en général laissés en paix.

Une partie de cette agitation avait été précipitée par le chef Peguis, qui, en 1860, semble répudier le traité de 1817 conclu entre lui et Lord Selkirk. Peguis (et par la suite son fils Henry Prince) avait revendiqué le droit de vendre des lots riverains se trouvant dans l'établissement indien, et certains éléments de preuve montrent qu'il avait été autorisé à le faire par la Compagnie de la Baie d'Hudson. Un colon de St Peter, James Monkman, raconte ce qui suit de nombreuses années plus tard :

> [Traduction]
> En 1846, la Compagnie de la Baie d'Hudson, qui gouverne alors les terres, envoie des arpenteurs [...] à l'établissement indien ou établissement du chef Peguis, avec pour instructions de tracer deux lignes à partir de la rivière Rouge, jusqu'à deux milles à l'intérieur, l'une devant suivre la limite sud de l'établissement de Peguis, et l'autre devant border la propriété du chef. Des lignes de bases furent ensuite tracées à partir des lignes précitées, lors des ventes aux acheteurs dans les années ultérieures, et la ligne en question est reconnue aujourd'hui comme la ligne de côté de ladite propriété. La Compagnie de la Baie d'Hudson a autorisé le chef Peguis à vendre des terres au nord de la ligne qui s'étend à la limite sud de son établissement à un prix fixé par la Compagnie. [...] Et un certain juge T[h]om de la Compagnie de la Baie d'Hudson a donné au chef Peguis un document sous forme de titre de vente, dont il remettait un exemplaire à tous les acheteurs, dans lequel apparaissait la superficie de terre vendue à chaque acheteur. [...] Ce privilège a été consenti au chef Peguis par la Compagnie de la Baie d'Hudson à titre de pension pour la part active qu'il a prise avec ses Indiens dans la défense de la Compagnie et des colons de Selkirk lors de la bataille des Seven Oaks où le gouverneur Semple est décédé[51].

50 Gerhard J. Ens, *Homeland to Hinterland: The Changing Worlds of the Red River Metis in the Nineteenth Century* (Toronto: University of Toronto Press, 1996), p. 33.

51 James Monkman au ministre de l'Intérieur, 8 janvier 1895, Archives nationales du Canada (AN), RG 10, vol. 3620, dossier 4646-7.

Ainsi, au moment où la colonie de la rivière Rouge est entrée dans la Confédération en 1870, la paroisse St Peter était occupée en partie par des colons blancs et métis qui avaient obtenu le titre de leurs lots riverains du chef Peguis. En outre, certains des partisans du chef Peguis avaient acquis des terres du chef pour leurs propres besoins et pratiquaient l'agriculture à côté de leurs voisins non indiens. Cette mosaïque de propriété dans l'établissement indien crée des remous dans les décennies qui suivent, et finit par déboucher sur la cession des terres de St Peter et sur le déménagement de la bande de Peguis hors de la vallée de la rivière Rouge.

L'ACCESSION DU MANITOBA À LA CONFÉDÉRATION

La convergence de plusieurs événements importants entourant la création de la province du Manitoba devait avoir des conséquences énormes pour la bande de Peguis. Les années 1860 représentent une décennie d'importants changements sociaux autour de la rivière Rouge. Le vieux chef décède en 1864 et son fils Henry Prince lui succède. La primauté de la Compagnie de la Baie d'Hudson tire à sa fin, pour des raisons politiques en Angleterre et au Canada. Il y a de plus en plus de pression au Canada en faveur de l'annexion de la Terre de Rupert, devant des aspirations similaires provenant de certains intérêts aux États-Unis. Les colons agriculteurs et entrepreneurs canadiens, surtout d'Ontario, qui commencent à affluer dans la colonie en plus grand nombre, entreprennent de marquer leur propriété, et adoptent rapidement la cause de l'annexion par le Canada. Ces actes sont perçus comme une menace par certains des habitants de longue date de la colonie, particulièrement chez un grand nombre de Métis, lesquels détiennent leurs terres par occupation seulement et craignent de perdre leurs maisons.

Les tensions sont exacerbées par l'attitude de supériorité que certains des Canadiens nouvellement arrivés adoptent à l'endroit des Métis de langue française[32]. Les Métis, habitués depuis longtemps à former la majorité de la population ainsi que son élite sociale, se trouvent devant l'éventualité de perdre leur suprématie sur des terres qu'ils occupent depuis plusieurs générations.

Une nouvelle période d'agitation se produit lors des négociations d'annexion en 1869 entre la Compagnie de la Baie d'Hudson et le gouvernement du Canada sans la participation de la majorité des habitants de la colo-

32 Gerhard J. Ens, *Homeland to Hinterland: The Changing Worlds of the Red River Metis in the Nineteenth Century* (Toronto: University of Toronto Press, 1996), 126–127.

nie. L'arrivée des arpenteurs canadiens, qui empiètent sur les terres détenues par les Métis et tentent d'en faire un nouvel arpentage sans la permission des occupants, représente la goutte qui fait déborder le vase. Ces gestes convainquent Louis Riel et ses partisans à prendre les premières mesures vers l'établissement d'un gouvernement provisoire et précipitent les événements connus comme la Rébellion de Riel de 1869-1870[33].

Même si la résistance finit par être brisée par le gouvernement canadien, cela donne aux Métis le poids nécessaire pour négocier de meilleures conditions pour l'entrée du Manitoba dans la Confédération, particulièrement en matière de droits fonciers. Les articles 30 à 33 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*[34], prévoient non seulement des bons fonciers pour les familles de résidents métis de la nouvelle province, mais elle valide aussi les titres fonciers accordés par la Compagnie de la Baie d'Hudson ou acquis par occupation. Voici le texte de l'article 32 de la Loi :

> 32. Dans le but de confirmer les titre et assurer aux colons de la province la possession paisible des immeubles maintenant possédés par eux, il est décrété ce qui suit :
>
> 1. Toute concession de terre en franc-alleu (*freebold*) faite par la compagnie de la Baie d'Hudson jusqu'au huitième jour de mars de l'année 1869, sera, si le propriétaire le demande, confirmée par une concession de la couronne;
> 2. Toute concession d'immeubles autrement qu'en franc-alleu, faite par la compagnie de la Baie d'Hudson jusqu'au huitième jour de mars susdit, sera, si le propriétaire le demande, convertie en franc-alleu par une concession de la couronne;
> 3. Tout titre reposant sur le fait d'occupation, avec la sanction, permission et autorisation de la compagnie de la Baie d'Hudson jusqu'au huitième jour de mars susdit, de terres situées dans cette partie de la province dans laquelle les titres des Indiens ont été éteints, sera, si le propriétaire le demande, converti en franc-alleu par une concession de la couronne;
> 4. Toute personne étant en possession paisible d'étendues de terre, à l'époque du transfert au Canada, dans les parties de la province dans lesquelles les titres des Indiens n'ont pas été éteints, pourra exercer le droit de préemption à l'égard de ces terres, aux termes et conditions qui pourront être arrêtés par le gouverneur en conseil;

33 W.L. Morton, *Manitoba: A History*, 2nd ed. (Toronto: University of Toronto Press, 1967), 116-118.
34 SC 1870, c. 3.

Cette loi, qui acquière un caractère constitutionnel une fois confirmée par l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1871*[35], s'applique, il est permis de le croire, aux propriétaires fonciers détenant des « titres Peguis » dans la paroisse St Peter. Le fait que nombre des propriétaires de lots étaient des membres de la bande, cause toutefois beaucoup de confusion quant à l'application de la Loi aux Indiens. Dans les années qui suivent, les fonctionnaires du gouvernement adoptent des opinions divergentes et changeantes concernant les droits des membres de la bande de vendre leurs lots à des personnes extérieures. Cet état d'incertitude mènera à des conflits au sein de la bande de Peguis, à plusieurs enquêtes du Ministère et, finalement, à la cession des terres de la bande.

LE TRAITÉ 1 ET LA CRÉATION DE LA RÉSERVE DE ST PETER

Peu après l'entrée du Manitoba dans la Confédération, le gouvernement du dominion fait des plans en vue d'éteindre le titre indien en prévision de l'afflux prévu de colons agriculteurs dans la province. Le négociateur du gouvernement, Wemyss Simpson, arrive dans la province le 16 juillet 1871, et délivre immédiatement des proclamations aux dirigeants indiens du territoire pour qu'ils se rendent à Lower Fort Garry pour négocier les modalités d'un traité[36]. Le premier à arriver est Henry Prince, devenu chef de la bande de Peguis au décès de son père, le chef Peguis, en 1864. Des négociations ont lieu les 26, 27 et 29 juillet 1879, mais on ne parvient à une entente que le 3 août de la même année. En échange de l'acceptation des Indiens de céder leur titre autochtone sur toutes les terres de la nouvelle province du Manitoba, le gouvernement convient de mettre de côté des réserves pour chaque bande signataire. Voici un extrait du traité :

> Pour les sauvages appartenant à la bande dont Henry Prince, autrement appelé Mis-koo-ke-new, est le chef, autant de terre située sur les deux côtés de la Rivière-Rouge et commençant à la ligne sud de la paroisse St. Pierre, qu'il en faudra pour donner 160 acres à chaque famille de cinq, ou dans cette proportion pour les familles plus ou moins nombreuses; [...] avec l'entente, cependant, que si à la date de l'exécution de ce traité il se trouve des colons dans les limites d'aucune des terres réservées par une bande, Sa Majesté se réserve le droit de traiter avec ces colons de

35 *Actes concernant l'établissement des Provinces dans la Puissance du Canada*, 34–35 Vict, ch. 28 (maintenant la *Loi constitutionnelle de 1871*).

36 Alexander Morris, *The Treaties of Canada with the Indians of Manitoba and the North-West Territories* (Toronto: Belfords, Clarke & Co., 1880; réédité, Saskatoon: Fifth House Publishers, 1991), p. 35.

la manière qu'elle croira juste, afin de ne pas diminuer l'étendue accordée aux sauvages[37].

Même si rien n'en paraît dans le texte écrit du traité, il est clair que certaines « promesses extérieures » ont été faites aux représentants de la bande de Peguis en ce qui a trait aux lots riverains détenus par les membres de la bande et par d'autres dans la paroisse St Peter. Quatre ans après la conclusion du traité, Simpson se souvient :

[Traduction]
En réponse, je me permets de dire qu'il est connu que les Indiens de la bande de Henry Prince, habitant à l'établissement indien situé en bas du Fort de Pierre sur la rivière Rouge, étaient en possession de maisons et de petits lots de terre clôturés au moment de la signature du Traité n° 1, et qu'il était convenu que ces lots seraient considérés comme leur bien propre et que la réserve à mettre de côté devrait comprendre suffisamment de terres pour donner cent soixante acres à chaque famille de cinq personnes, à l'exclusion des terres détenues comme colons au moment de la signature[38].

Molyneux St John, devenu plus tard agent des Indiens, qui était aussi présent aux négociations, écrit ce qui suit :

[Traduction]
Je me souviens que les Indiens ont posé la question à savoir si la superficie de terre mise de côté pour chaque famille, soit 160 acres par famille de cinq personnes, devait inclure les terres qu'ils occupent déjà. La réponse avait été que les terres attribuées maintenant ne tenaient pas compte de leurs possessions sur la rivière et s'y ajoutaient. Ces possessions s'étendent sur deux milles de la même manière que toutes les autres propriétés sur la rivière et on a dit aux Indiens que la réserve serait disposée autour de cette ligne d'établissement, à partir, au sud, de la limite sud de la *paroisse* St Peter, dans laquelle vivaient la plupart des Indiens, et qui, en raison d'une vieille entente avec les successeurs de Lord Selkirk, était parfois appelée la réserve indienne[39].

Avant de procéder à un arpentage quelconque de la réserve mise de côté en vertu du Traité 1, on estime qu'il est nécessaire d'arpenter les lots riverains ainsi que la limite de la paroisse St Peter. Il semble que l'arpentage de

37 Traité 1, (Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1981) p. 4.
38 Wemyss Simpson à E.A. Meredith, 15 février 1875, AN, RG 10, vol. 3614, dossier 4311.
39 Molyneux St John, « Memorandum in Reference to understanding with Indians under Treaties Nos 1 & 2 as to the Proprietary Rights of Indians in Property Held by them prior to the Negotiation of the Stone Fort or No. 1 Treaty », AN, RG 10, vol. 3614, dossier 4311. Italiques dans l'original.

la paroisse ait été effectué au cours de l'hiver 1872[40], en même temps que le nouvel arpentage de la paroisse St Andrew et la création de la nouvelle paroisse St Clement. Lors de ces levés, la limite sud de la paroisse St Peter est modifiée en la déplaçant au nord de Sugar Point, peut-être en raison des difficultés associées à l'établissement des limites des vieux lots arpentés par la Compagnie de la Baie d'Hudson[41]. Toutefois, étant donné que la réserve indienne mise de côté par traité n'a pas encore été arpentée, cette modification a pour effet de changer la future limite sud de la réserve par rapport à celle qui avait été envisagée dans le traité[42].

Les fonctionnaires des Affaires indiennes avaient demandé en mars 1873 que la réserve soit arpentée[43], mais il semble que cette tâche ne commence pas avant l'automne. À ce moment, l'arpenteur A.H. Vaughan, aidé par J.W. Harris, commence l'arpentage des limites est, ouest et nord de la réserve[44], et termine les travaux à l'hiver 1874. Les limites extérieures de la réserve englobent complètement les lots riverains de la paroisse. La superficie totale de terres à l'intérieur de ces limites représente 55 246 acres, dont 17 331 acres pour les lots riverains arpentés dans la paroisse, ce qui laisse 37 915 acres de terres de « réserve » mises de côté aux termes du Traité 1[45]. Selon une analyse de la liste des bénéficiaires de 1873, la population de la bande de Peguis à la date du premier arpentage s'élevait à 1 875 personnes[46]. Ce nombre correspondrait à une réserve de 60 000 acres aux termes du Traité 1.

Étant donné la superficie de terres contenue dans les limites de la réserve par rapport au droit foncier, il semble que les arpenteurs aient cru que les lots riverains devaient être inclus dans les droits issus du traité. Il est clair, cependant, que bon nombre d'Indiens pensaient autrement, car ils ont continué de vendre leurs lots, même après que la réserve ait été arpentée. Le problème se complique d'un mécontentement croissant dans certaines factions de la bande de Peguis en raison du fait que des étrangers occupent des terres se trouvant dans les limites de leur réserve. Des plaintes de dommages

40 Barry Potyondi, *Selkirk: The First Hundred Years* (Winnipeg: Jostens, 1981), p. 13.

41 Thomas Flanagan, *Metis Lands in Manitoba* (Calgary: University of Calgary Press, 1991), p. 158.

42 H.M. Howell, « Report of Commission re St. Peter's Indian Reserve », 3 décembre 1907, AN, RG 10, vol. 3617, dossier 4646, partie 12 (Documents de la CRI, p. 114).

43 William Spragge, surintendant général adjoint des Affaires indiennes (SGAAI), à J.A.N. Provencher, 18 juillet 1873 (Documents de la CRI, p. 17–20).

44 Tyler, Wright and Daniel Limited, « The Illegal Surrender of St. Peter's Reserve », préparé pour le Centre TARR du Manitoba, 1979 et 1983, p. 4 (Documents de la CRI, p. 1119-1182).

45 H.M. Howell, « Report of Commission re St. Peter's Indian Reserve », 3 décembre 1907, AN, RG 10, vol. 3617, dossier 4646, partie 1 (Documents de la CRI, p. 119).

46 Roger Townshend, « Paylist Analysis of the St. Peter's Indian Band for the Year 1873 », 1er octobre 1983 (Documents de la CRI, p. 1187-1349).

à la propriété des Indiens sont présentées au surintendant des Affaires indiennes J.A.N. Provencher[47], et des pressions sont exercées sur le Ministère pour qu'il règle ce qui constitue de toute évidence une situation anormale.

ENQUÊTES MINISTÉRIELLES, 1876-1896

L'existence de lots riverains privés dans les limites de la réserve St Peter, et les conflits qui en découlent, hanteront les Affaires indiennes pendant des décennies. L'une des sources de conflit touche le droit des Indiens visés par un traité de vendre des biens dont ils étaient propriétaires avant le traité. Les opinions divergent parmi les hauts fonctionnaires du Ministère à ce propos. Wemyss Simpson estime qu'on ne peut empêcher les Indiens de St Peter de vendre leurs possessions, étant donné qu'il avait été convenu aux négociations du traité que les lots riverains demeureraient leur propriété[48], alors que le ministre de l'Intérieur fait des déclarations publiques dans le sens contraire[49].

Ce dernier point de vue devient par la suite la position officielle du Ministère, particulièrement après l'adoption de la loi qui étend les dispositions en matière de cession de la *Loi sur les Indiens*[50] au Manitoba. En théorie, tous les droits fonciers privés détenus par une personne deviennent des droits détenus en commun par la bande une fois que la personne adhère au traité. Par conséquence, les terres ne pouvaient par la suite être vendues par cette personne, parce que les dispositions en matière de cession ne permettent pas la vente de terres indiennes sans obtenir une cession[51]. Le principal défenseur de cette position était le puissant surintendant général adjoint, Lawrence Vankoughnet, qui a maintenu ce point de vue jusqu'à sa retraite du Ministère en 1893.

Entre temps, les droits des requérants non indiens qui habitaient des lots riverains dans les limites de la réserve retiennent aussi l'attention des fonctionnaires du gouvernement. En 1876, les représentants du Ministère demandent à Provencher de faire enquête et d'établir lesquels des occupants des lots riverains avaient légalement le droit d'habiter sur leurs possessions,

47 J.A.N. Provencher au ministre de l'Intérieur, 10 janvier 1875, AN, RG 10, vol. 3614, dossier 4311.

48 Wemyss Simpson à E.A. Meredith, 15 février 1875, AN, RG 10, vol. 3614, dossier 4311.

49 Tyler, Wright and Daniel Limited, « The Illegal Surrender of St. Peter's Reserve », préparé pour le Centre TARR du Manitoba, 1979 et 1983, p. 9 (Documents de la CRI, p. 1119-1182).

50 SC 1868, c. 42; étendue au Manitoba le 26 mai 1874, par l'*Acte pour amender certaines lois relatives aux Sauvages et pour étendre certaines lois concernant les affaires se rattachant aux Sauvages, aux provinces du Manitoba et de la Colombie-Britannique*, SC 1874, c. 21.

51 Tyler, Wright and Daniel Limited, « The Illegal Surrender of St. Peter's Reserve », préparé pour le Centre TARR du Manitoba, 1979 et 1983, p. 8-10 (Documents de la CRI, p. 1119-1182).

selon la *Loi sur le Manitoba*, en vue de prendre des mesures judiciaires pour expulser ceux qui empiètent sur ces terres. Après son enquête, Provencher divise les requérants des lots riverains qu'il considère comme « irréguliers » en trois catégories : les Indiens visés par le traité, les personnes qui ont acheté des terres d'Indiens visés par le traité après la signature du Traité 1, mais avant l'adoption de la loi qui étendait les dispositions de la *Loi sur les Indiens* au Manitoba; et les personnes ayant acheté des terres des Indiens après l'adoption de la loi précitée. Provencher prévoit qu'on pourrait choisir plusieurs causes types pour judiciarisation, et que les décisions permettraient ensuite de déterminer les droits de tous les autres requérants dans chaque catégorie[52]. Il semble toutefois qu'aucune mesure n'est prise à la suite de cette enquête.

À l'automne 1877, une rencontre a lieu entre le ministre de l'Intérieur et le chef de la bande de Peguis au cours de laquelle ce dernier conteste la validité des titres acquis par achat après la date de conclusion du Traité 1. En conséquence, une deuxième enquête est réalisée par l'inspecteur E. McColl au printemps 1878. McColl conclut que le chef Henry Prince avait peu de raison de se plaindre des ventes de lots, puisqu'il avait participé à nombre d'entre elles, mais que les demandes des personnes qui avaient acheté des terres d'Indiens visés par le traité étaient néanmoins non fondées. [Traduction] « Je suis d'avis, » écrit-il, « que ceux qui ont acheté des lots d'Indiens visés par le traité n'ont absolument aucun droit à leur endroit, même s'ils ont été induits en erreur en le faisant, car, dans la mesure où les Indiens visés par un traité sont les pupilles du gouvernement, ils n'ont pas plus le pouvoir de transmettre des terres que les mineurs[53]. »

Malgré les pressions continues de la bande de Peguis, aucune mesure n'est prise suite au rapport de McColl avant le printemps 1879. À ce moment, Vankoughnet recommande au surintendant général que tous les non-Indiens qui avaient acquis des lots d'Indiens après la date du Traité 1 soient expulsés sur avis, conformément aux dispositions de la *Loi sur les Indiens*. Lorsque des gestes sont posés pour mettre ce plan en oeuvre, toutefois, les résidents refusent de partir et les fonctionnaires du Ministère commencent à envisager de présenter une loi spéciale pour régler le problème[54]. En conséquence, au printemps 1880, le Ministère conçoit une loi fixant une limite de deux ans au cours de laquelle toutes les demandes présentées en

52 J.A.N. Provencher au ministre de l'Intérieur, 19 septembre 1876, AN, RG 10, vol. 3617, dossier 4646.
53 E. McColl au surintendant général des Affaires indiennes, 17 mai 1878, AN, RG 10, vol. 3617, dossier 4646.
54 Tyler, Wright and Daniel Limited, « The Illegal Surrender of St. Peter's Reserve », préparé pour le Centre TARR du Manitoba, 1979 et 1983, p. 17-18 (Documents de la CRI 1119-1182).

vertu de la *Loi sur le Manitoba* doivent être présentées, et une période additionnelle de six mois pour prouver ces demandes, à défaut de quoi elles devront être considérées comme caduques[55].

L'échéance avant laquelle les demandes devaient être prouvées prend fin en novembre 1882. Cependant, les fonctionnaires du ministère de l'Intérieur n'avaient pas encore terminé le travail attendu d'eux dans l'enquête sur les demandes déposées en vertu de la loi applicable, avec pour résultat que le règlement de la question des lots riverains est à nouveau retardé[56].

À l'automne 1883, Vankoughnet demande une autre enquête, qui doit être réalisée par l'agent des Indiens A.M. Muckle. Les résultats de ce dernier effort sont supplantés par la forte recommandation de l'inspecteur McColl, ainsi que par les vues du ministre de l'Intérieur, visant à ce qu'une commission bilatérale, mise sur pied par le ministère de l'Intérieur et les Affaires indiennes, soit chargée de régler la question.

Le mandat de la commission fait l'objet de certains désaccords. Les fonctionnaires de l'Intérieur proposent que des patentes sur les lots riverains soient délivrées à certaines catégories d'occupants non indiens. Ces catégories comprennent tous les résidents de bonne foi en occupation à la date du transfert du Manitoba au Canada, ou à la date de la conclusion du Traité 1, ou, à la discrétion des commissaires, à ceux dont l'occupation est postérieure à la signature du Traité 1. Les fonctionnaires de l'Intérieur proposent aussi que les personnes ayant acheté des lots de Métis qui ont subséquemment adhéré au traité obtiennent des patentes, aux motifs que les propriétaires métis possédaient des droits en vertu de la *Loi sur le Manitoba* au moment de la vente[57]. Bien que Vankoughnet voie la valeur d'une commission de ce genre dans le règlement du problème des lots riverains, il est d'avis qu'une personne qui était, ou était devenue, un Indien visé par un traité, ne pouvait transmettre de titre de propriété privée à moins que la vente n'ait été complétée avant l'adhésion du vendeur au Traité 1. Finalement, le mandat régissant l'enquête bilatérale est restreint en fonction des vues de Vankoughnet, et McColl, au nom des Affaires indiennes, et A.H. Whitcher, pour le ministère de l'Intérieur, commencent leurs travaux vers la fin de 1884[58].

55 *Acte à l'effet de régler définitivement les réclamations de terres dans le Manitoba par suite d'occupation, en vertu de l'acte trente-trois Victoria, chapitre trois*, SC 1880, c. 7.

56 L. Russell à L. Vankoughnet, 20 décembre 1882, AN, RG 10, vol. 3617, dossier 4646.

57 A.M. Burgess à L. Vankoughnet, 17 mars 1884, AN, RG 10, vol. 3615, dossier 4466.

58 Tyler, Wright and Daniel Limited, « The Illegal Surrender of St. Peter's Reserve », préparé pour le Centre TARR du Manitoba, 1979 et 1983, p. 21-23 (Documents de la CRI, p. 1119-1182).

McColl et Whitcher présentent leur rapport en juin 1885. Ils ont réparti les 130 requérants en quatre catégories :

> [Traduction]
> A. Pour les requérants autres qu'Indiens, dont les demandes ont été établies par occupation réelle à la date du traité, la délivrance de patentes est recommandée.
> B. Pour les requérants qui sont Indiens ou Métis et ayant adhéré au traité, ou les personnes faisant la demande par leur entremise; ou dans le cas des demandes liées à des terres qui n'étaient pas occupées ou aménagées au moment du traité, la délivrance de patentes *n'est pas* recommandée.
> C. Pour les requérants ayant acquis des lots d'Indiens (ou de Métis ayant adhéré au traité) après la date du Traité 1, mais qui ont continuellement occupé et aménagé leur possession depuis le traité, une compensation est recommandée même si la délivrance de patentes n'est pas recommandée.
> D. Pour les requérants qui étaient réellement résidants et occupants de lots agricoles à la date du traité, et qui utilisaient des lots boisés situés dans les limites de la réserve pour le fonctionnement de leur établissement, la délivrance de patentes est recommandée[59].

Pour des motifs qui ne sont pas apparents, mais qui ont peut-être un lien avec les troubles causés par la Rébellion de Riel en 1885, le rapport McColl/Whitcher est mis de côté pendant 18 mois. Finalement, en janvier 1887, le ministre de l'Intérieur recommande au Conseil Privé d'accepter les recommandations contenues dans le rapport[60]. Toutefois, Vankoughnet estime que les commissaires ont outrepassé leur mandat en recommandant l'acceptation de certaines demandes dont les auteurs n'étaient pas vraiment en possession des terres au moment où le Traité 1 a été conclu. De l'avis de Vankoughnet, la réserve avait été créée en application du traité et, en conséquence, les terres de réserve ne pouvaient être vendues que par cession à la Couronne. Par conséquent, quiconque achetait des terres après cette date le faisait à ses propres risques[61]. Vankoughnet est aussi contre la façon proposée de régler les demandes relatives aux « lots boisés ». Il fait remarquer que la superficie de terres accordée à des étrangers devrait être remplacée pour la bande, puisque son droit avait été cristallisé au moment de la création de la réserve.

59 E. McColl et A.H. Whitcher à Sir John A. Macdonald, 2 juin 1885, AN, RG 10, vol. 3618, dossier 4646-1A. Italiques dans l'original.

60 Ministre de l'Intérieur à l'honorable Conseil Privé, 24 janvier 1887, AN, RG 10, vol. 3618, dossier 4646-1A.

61 L. Vankoughnet au surintendant général des Affaires indiennes, 8 mars 1887, AN, RG 10, vol. 3618, dossier 4646-1A. Vankoughnet semble ne pas avoir tenu compte du fait que les dispositions en matière de cession contenues dans la *Loi sur les Indiens* ne sont entrées en vigueur au Manitoba qu'en 1874.

Parce que le ministère de l'Intérieur et les Affaires indiennes n'arrivent pas à s'entendre sur les requérants qui devraient recevoir des patentes (sauf pour ce qui est des requérants de la catégorie A), le problème au complet est à nouveau laissé en suspens, contribuant à entretenir la frustration des membres de la bande et des détenteurs de lots. La situation est davantage exacerbée par le fait que certains membres de la bande se sont retirés du traité et ont accepté des certificats d'argent métis afin de prouver leurs demandes aux termes de la *Loi sur le Manitoba*, pour ensuite découvrir que le Ministère avait pris pour position que, en tant que non-Indiens, ils devraient quitter la réserve. Lorsqu'ils refusent de partir, « il faut peu de temps pour qu'ils deviennent simplement un autre groupe de requérants [...] exigeant le titre des terres qu'ils occupaient[62]. » La bande de Peguis, sous la direction de Henry Prince, continue de manifester contre la présence d'étrangers et, ainsi, le Ministère décide d'expulser le groupe de ceux qui avaient accepté récemment des certificats d'argent. On a recours aux services d'un shérif pour accomplir cette tâche et ils finissent par tous quitter la réserve.

Le Ministère se préparait à expulser tous les autres détenteurs de lots dont McColl et Whitcher avaient rejeté les demandes lorsque la Cour de l'Échiquier du Canada rend sa décision dans l'affaire *La Reine* c. *Thomas*[63]. Cette cause concernait un Métis qui avait adhéré au traité avec la bande de Peguis, mais s'en était retiré quelques années plus tard pour protéger ses droits de propriété sur un lot riverain qu'il occupait. Le litige s'était retrouvé devant la Cour de l'Échiquier après que le Ministère eut tenté d'annuler une patente sur le lot en question, qu'on lui avait accordée avant de se rendre compte qu'il avait auparavant adhéré au traité. L'affaire consistait à déterminer si Thomas était un « Indien » au sens de la *Loi sur les Indiens* au 12 avril 1876, date à laquelle l'article 10 de la Loi avait été adopté :

> Un Sauvage, ou un Sauvage sans traités, dans la province de la Colombie-Britannique, la province de Manitoba, dans les territoires du Nord-Ouest, ou dans le territoire de Kéwatin, qui a ou aura eu, avant le choix d'une réserve, possession d'un lopin de terre sur lequel il aura fait des améliorations permanentes, et qui aura été ou sera enclavé dans une réserve ou entouré par une réserve, aura le même privilège, ni plus ni moins, au sujet de ce lopin de terre, que celui dont jouit un Sauvage en vertu d'un permis d'occupation[64].

62 Tyler, Wright and Daniel Limited, « The Illegal Surrender of St. Peter's Reserve », préparé pour le Centre TARR du Manitoba, 1979 et 1983, p. 30-31 (Documents de la CRI, p. 1119-1182).

63 (1891) 2 Ex. CR 246.

64 *Acte pour amender et refondre les lois concernant les Sauvages*, SC 1876, c. 18, art. 10.

La disposition précitée avait pour effet d'annuler les droits privés de propriété de tout Indien qui occupait et cultivait des terres entourées par une réserve. En conséquence, s'il était établi que la disposition s'appliquait à Thomas au moment où on lui avait accordé sa patente, la transaction était nulle.

La décision de la Cour en faveur de Thomas est rendue le 19 janvier 1891. Le juge Burbidge y dit ce qui suit :

> [Traduction]
> La première question qu'il faut trancher est la suivante : Le défendeur, en profitant des cadeaux et des annuités précités exerce-t-il un choix, et renonce-t-il au statut et à la condition personnelle de sang-mêlé, et acquière-t-il celui d'Indien? [...] Prenons pour acquis que le statut du défendeur, du jour où il a reçu son premier paiement en vertu du traité jusqu'à ce qu'il rende le dernier [en 1874], doit être réputé celui d'un Indien, la question suivante se pose d'elle-même : *En vertu de quelle loi a-t-il renoncé à son intérêt dans l'établissement qu'il avait acheté, et dans lequel, avec sa femme et sa famille, il habitait?* La seule réponse possible à cette interrogation tient dans le fait que c'est là l'effet de l'article 19 de la *[Loi sur les Indiens]* (R.S.C. c. 43), qui porte, entre autres choses, que tout Indien de la province du Manitoba qui, avant la sélection d'une réserve, est en possession d'un lot de terre, inclus dans la réserve ou entouré par celle-ci, sur lequel il a fait des aménagements permanents, jouit à son égard des mêmes privilèges dont bénéficie un Indien détenant un billet de location. *Cependant, cette disposition a été adoptée en 1876, 39 Vic. Chap. 18 art. 10, et ne peut, à mon avis, être interprétée de manière à priver le défendeur de droits de propriété acquis par lui auparavant, considérant qu'il n'y a aucune apparence qu'il était à ce moment un Indien ou susceptible d'être considéré ou traité comme un Indien au sens de la Loi*[65].

L'effet plus général de la décision a été d'établir que les personnes qui ont adhéré au traité en 1871 n'étaient pas, de ce fait, privées de leurs droits personnels de propriété acquis avant le traité. Seule l'adoption de l'article 10 de la *Loi sur les Indiens*, le 12 avril 1876, a eu cet effet. On peut donc faire valoir que les membres de la bande de Peguis occupant des lots riverains à la date du transfert du Manitoba au Canada étaient habilités en droit à céder ces lots à des tiers, jusqu'au 12 avril 1876.

Vankoughnet demande au ministère de la Justice un avis concernant les chances de succès d'un appel. Le sous-ministre de la Justice lui répond que le raisonnement du juge Burbidge est correct et « fatal à la cause de la

65 *La Reine* c. *Thomas* (1891), 2 Ex. CR 246, p. 249-251. Italiques ajoutés.

Couronne[66]. » Malgré les incidences claires de l'affaire *Thomas*, cependant, le Ministère continue de prendre comme position que les ventes faites par des Indiens visés par le traité entre la date de conclusion du Traité 1 et le 12 avril 1876 n'étaient pas valides[67].

Après la retraite de Vankoughnet en 1893, le nouveau surintendant général adjoint, Hayter Reed, aborde le statut des demandes qui demeurent non réglées. Même s'il est d'avis, comme le recommandaient McColl/Whitcher de rejeter les demandes de catégorie B et catégorie C, il n'est pas d'accord avec la position de son prédécesseur concernant les demandes relatives aux « lots boisés » et recommande au surintendant général qu'elles soient acceptées. Le surintendant général ordonne donc que cela soit fait, mais le plan est sabordé en raison d'une opposition imprévue des fonctionnaires du ministère de l'Intérieur, laissant la situation plongée dans les mêmes conflits et les mêmes frustrations qu'avant. Bien que le nouveau surintendant général, Hugh John Macdonald, ait ordonné la tenue d'une autre enquête en 1896, le changement de gouvernement survenu cette même année, met brusquement un frein à l'affaire, encore une fois. Ainsi, il faudra une autre décennie avant que le problème de terres de la réserve de St Peter soit réglé, même si la façon dont il est réglé est loin de celle que les Indiens de la bande de Peguis attendaient depuis longtemps.

LA COMMISSION HOWELL ET LA CESSION DE LA RÉSERVE DE ST PETER

Après l'élection de 1896, le problème des terres de St Peter est confié à T.G. Rothwell, le légiste du ministère de l'Intérieur, l'idée étant que la question soit réglée rapidement et en permanence. Malgré cette intention, ce n'est qu'en 1900 que Rothwell présente son rapport au surintendant général et ministre de l'Intérieur, Clifford Sifton. Ce qui est significatif dans ce rapport, toutefois, c'est qu'il est recommandé que l'enchevêtrement des demandes soit résolu par une cession de la réserve, pareille ligne de conduite n'ayant jamais été mentionnée depuis 25 ans que le Ministère est aux prises avec la question des terres de St Peter[68].

66 R.W. Sedgwick au sous-ministre des Affaires indiennes, 25 février 1891, AN, RG 10, vol. 3619, dossier 4646-5 (Documents de la CRI, p. 82).

67 Tyler, Wright and Daniel Limited, « The Illegal Surrender of St. Peter's Reserve », préparé pour le Centre TARR du Manitoba, 1979 et 1983, p. 43-44 (Documents de la CRI, p. 1119-1182).

68 Tyler, Wright and Daniel Limited, « The Illegal Surrender of St. Peter's Reserve », préparé pour le Centre TARR du Manitoba, 1979 et 1983, p. 93-97 (Documents de la CRI, p. 1119-1182).

Entre-temps, et indépendamment du rapport du ministère de l'Intérieur, un mouvement favorable à la cession de la réserve a gagné des appuis parmi les politiciens locaux au Manitoba, dont le député fédéral de Selkirk, W.F. McCreary. Nombre des promoteurs de ce plan sont alliés aux requérants des lots riverains, un fait qui soulève une grande consternation parmi les membres de la bande de Peguis[69].

McCreary décède en 1904 et son remplaçant, Samuel Jackson, ne plonge pas immédiatement dans la promotion de la cession de la réserve. Au printemps 1906, toutefois, le chef et les conseillers de la bande de Peguis demandent à Jackson d'aider à expulser les propriétaires non indiens de lots riverains de la réserve. Jackson, qui à une certaine époque avait été inspecteur des agences indiennes dans la province, est au fait de la controverse et demande à Frank Pedley, le surintendant général adjoint des Affaires indiennes, de prendre des mesures pour régler l'affaire une fois pour toutes[70]. Pedley renvoie l'affaire au ministère de l'Intérieur, ce qui entraîne un renouveau d'intérêt pour la recommandation antérieure de cession faite par Rothwell, et le rapport de ce dernier est envoyé au nouveau Ministre, Frank Oliver.

Oliver, bien connu comme promoteur de cessions des terres de réserve, venait récemment de présenter un projet de loi à la Chambre des communes haussant le pourcentage du produit des ventes qui pouvait être avancé aux membres des bandes en cas de cession de leurs terres, offrant ainsi aux bandes un encouragement additionnel à céder leurs terres. Ainsi, la recommandation de Rothwell a probablement reçu un accueil favorable dans ce milieu. De toutes façons, Oliver envoie le rapport de Rothwell à Pedley pour obtenir ses commentaires, avec comme directive que la question des terres de St Peter soit réglée à la satisfaction de toutes les parties intéressées[71].

Pedley transmet l'affaire à d'autres fonctionnaires du Ministère et, par la suite, plusieurs des conseillers de la bande sont interrogés à cet égard. Au même moment, le prix de l'immobilier dans la ville de Selkirk, adjacente à la réserve, avait commencé à grimper, ce qui générait par conséquent de l'intérêt pour la réserve chez les spéculateurs locaux. Peu de temps après, en novembre 1906, Oliver a l'idée de nommer une commission chargée

69 Tyler, Wright and Daniel Limited, « The Illegal Surrender of St. Peter's Reserve », préparé pour le Centre TARR du Manitoba, 1979 et 1983, p. 115-120 (Documents de la CRI, p. 1119-1182).

70 Tyler, Wright and Daniel Limited, « The Illegal Surrender of St. Peter's Reserve », préparé pour le Centre TARR du Manitoba, 1979 et 1983, p. 208-212 (Documents de la CRI, p. 1119-1182).

71 Tyler, Wright and Daniel Limited, « The Illegal Surrender of St. Peter's Reserve », préparé pour le Centre TARR du Manitoba, 1979 et 1983, p. 214-215 (Documents de la CRI, p. 1119-1182).

d'enquêter sur toutes les demandes visant des terres dans la réserve de St Peter, aux fins d'aviser le Conseil Privé de la meilleure façon dont ces demandes pourraient être réglées. La lettre annonçant le plan aux fonctionnaires des Affaires indiennes disait qu'il était « entendu » que les membres de la bande de Peguis « signeraient volontiers la cession nécessaire[72]. »

La commission est formée par décret daté du 22 novembre 1906[73]. Le décret nomme le juge en chef de la Cour d'appel du Manitoba, Hector Howell, commissaire chargé d'enquêter sur certaines questions touchant l'étendue de terres de réserve qui aurait dû être mise de côté pour la bande, ainsi que de déterminer la compensation à donner à la bande pour les terres patentées situées dans les limites de la réserve. Voici un extrait du décret :

> [Traduction]
> [I]l est certain d'après les documents contenus dans les dossiers du ministère de l'Intérieur que n'eut été de [...] la nécessité de commencer par régler le cas de la superficie à laquelle cette bande a droit aux termes du Traité du 3 août 1871, puis de déterminer la compensation qui devrait être versée à ses membres pour les terres données en concession dans cette superficie après la date du traité, des lettres patentes auraient été délivrées il y a longtemps pour bon nombre des parcelles de terre faisant l'objet d'une demande depuis des années et encore aujourd'hui.
>
> Le Ministre affirme de plus que, non seulement, en conséquence, il est maintenant nécessaire d'examiner ces demandes de terre non réglées, mais il est nécessaire de régler définitivement l'ensemble de la superficie de la réserve, et la superficie totale de toutes les parties de celle-ci qui en ont été concédées ou qui restent à concéder pour satisfaire aux demandes de terres présentées par des non-Indiens, et qui devraient faire l'objet d'une compensation, et déterminer quelle devrait être la nature et la portée de la compensation ou de la somme versée. Il sera peut-être aussi nécessaire d'envisager comme à-propos et nécessaire d'obtenir des membres de la bande une cession de toutes les terres non concédées dans la réserve et de mettre de côté d'autres terres comme réserve[74].

Howell entreprend ses travaux en décembre 1906, après la nomination de conseillers juridiques pour la bande[75] et pour les requérants non indiens. Cependant, avant les audiences publiques, des réunions informelles ont lieu, pour discuter de la possibilité d'une cession, en présence du commissaire, des deux avocats et du chef William Prince de la bande de Peguis. À l'une de

72 Secrétaire, ministère de l'Intérieur, à J.D. McLean, 5 novembre 1906, AN, RG 15, vol. 498, dossier 139441-1 (Documents de la CRI, p. 83-84).
73 DCP 2320, 22 novembre 1906 (Documents de la CRI, p. 85-92).
74 DCP 2320, 22 novembre 1906 (Documents de la CRI, p. 85-92).
75 J.D. McLean à Orange H. Clarke, 6 décembre 1906, AN, RG 10, vol. 3617, dossier 470-6, partie 1 (Documents de la CRI, p. 94).

ces réunions, à laquelle assistent aussi les conseillers de la bande et le commissaire aux Indiens, David Laird, il semble que Laird et la bande s'opposent fortement à l'idée d'une cession. Howell continue de rencontrer la bande de manière informelle après le début des audiences en février 1907, même s'il semble que Laird n'ait pas été présent. Néanmoins, le chef et trois des conseillers ne souhaitent pas discuter d'une cession en février 1907, mais présentent plutôt leurs plaintes de longue date concernant les lots riverains et la compensation des pertes subies par la bande pour les terres ayant été cédées par lettres patentes[76].

Les audiences officielles portent principalement sur les droits des requérants des lots riverains. Howell statue que le raisonnement du juge Burbidge dans l'affaire *Thomas* est applicable et que, en conséquence, les ventes de lots privés consenties avant le 12 avril 1876 par des Indiens visés par un traité sont valides. Ainsi, les demandes liées à des terres ayant été vendues par des Indiens visés par le traité après la date en question sont rejetées.

Les rencontres informelles de Howell avec la bande se poursuivent au printemps, en même temps que les audiences officielles. Un projet de cession présenté par Howell à la bande en avril 1907 est refusé par toutes les personnes présentes à la réunion, à l'exception d'un conseiller. À une rencontre subséquente tenue dans la réserve en mai de la même année, la proposition de Howell à la bande est de nouveau rejetée. À la fin de mai, Howell a l'occasion de rencontrer Oliver lors de l'arrêt du Ministre à Winnipeg après une tournée de l'Ouest du Canada. Après cette rencontre, un projet de cession nouveau et plus généreux est présenté à la bande, mais il est encore une fois rejeté par la majorité à une réunion du chef et du conseil. À une rencontre ultérieure entre Howell et toute la bande pour discuter de la nouvelle proposition, les discussions sont rompues lorsque Howell croit par erreur avoir été accusé de malhonnêteté par un membre de la bande, et la majorité des membres refuse de le rencontrer à nouveau[77].

Howell obtient ensuite l'appui des Affaires indiennes pour inciter la bande à assister à une autre rencontre le 15 juillet 1907. Un seul membre de la bande est présent – le conseiller W.H. Prince, qui avait auparavant appuyé la cession – et il est longuement interrogé par l'avocat, nommé pour représenter la bande, à savoir s'il est souhaitable de déménager la bande de la région de Selkirk. Prince avise la commission que peut-être 20 familles, représen-

76 Tyler, Wright and Daniel Limited, « The Illegal Surrender of St. Peter's Reserve », préparé pour le Centre TARR du Manitoba, 1979 et 1983, p. 238-244 (Documents de la CRI, p. 1119-1182).

77 Tyler, Wright and Daniel Limited, « The Illegal Surrender of St. Peter's Reserve », préparé pour le Centre TARR du Manitoba, 1979 et 1983, p. 246-260 (Documents de la CRI, p. 1119-1182).

tant un peu moins de dix pour cent de la population de la bande, seraient disposées à déménager dans un nouveau lieu[78].

À la fin d'août 1907, Howell reprend ses tentatives pour obtenir une cession de la bande. Le 28 août, Howell, accompagné de plusieurs citoyens en vue de la ville de Selkirk, rencontre le chef William Prince et deux conseillers pour discuter du projet de cession à des conditions qui sont considérablement meilleures que celles offertes précédemment. Howell signale que la bande avait refusé d'envisager une cession jusqu'à ce qu'il offre certaines conditions : que des patentes individuelles soient accordées aux Indiens chefs de famille pour une superficie représentant la moitié de celle de la réserve (le chef et les conseillers devant recevoir passablement plus de terre que les membres ordinaires de la bande); que soient conservées environ 3 000 acres dans la réserve pour les terres à foin de la bande; que le reste des terres soit vendu, la moitié du capital étant distribuée et l'autre moitié, investie, avec paiement d'intérêts annuellement; et qu'une nouvelle réserve de 75 000 acres soit établie ailleurs. En outre, Howell indique que la bande avait proposé que ses membres soient autorisés à recevoir le produit de la vente d'une petite parcelle de terrain (appelée le « mille carré ») qui avait été cédée des décennies auparavant[79]. Les Indiens avaient récemment adressé une pétition au Ministère pour que soient versés ces fonds, que l'on estimait à 5 000 $, mais le Ministère n'avait pas accédé à la demande de la bande. Howell informe Oliver que cette dernière condition inciterait probablement le chef et le conseil à consentir à une cession et il demande au Ministre la permission d'en faire la promesse à la bande[80].

À la rencontre suivante entre Howell et le chef et ses conseillers le 5 septembre 1907, les Indiens « insistent » pour que le produit de la vente du mille carré leur soit payé et, en conséquence, Howell presse le Ministère de lui autoriser la condition précitée[81]. Pedley répond qu'il serait « impossible » d'utiliser l'argent à cette fin, étant donné les conditions de la cession originale, mais qu'il ne serait pas illégal de dépenser les fonds en question à des aménagements permanents dans une nouvelle réserve[82].

78 Tyler, Wright and Daniel Limited, « The Illegal Surrender of St. Peter's Reserve », préparé pour le Centre TARR du Manitoba, 1979 et 1983, p. 262-265 (Documents de la CRI, p. 1119-1182).

79 H.M. Howell à Frank Oliver, 30 août 1907, AN, RG 10, vol. 4031, dossier 301808-6 ½ (Documents de la CRI, p. 97-103).

80 Tyler, Wright and Daniel Limited, « The Illegal Surrender of St. Peter's Reserve », préparé pour le Centre TARR du Manitoba, 1979 et 1983, p. 292-299 (Documents de la CRI, p. 1119-1182).

81 H.M. Howell à Frank Oliver, 6 septembre 1907, AN, RG 10, vol. 4031, dossier 301808-6½ (Documents de la CRI, p. 104-106).

82 Frank Pedley à H.M. Howell, 7 septembre 1907, AN, RG 10, vol. 4031, dossier 301808-6 ½.

Peu de temps après, Pedley est dépêché au Manitoba pour aider à conclure la cession. Pedley, Howell et d'autres fonctionnaires rencontrent le chef et les conseillers de la bande de Peguis le 20 septembre 1907. À cette réunion, on discute plusieurs des conditions du projet de cession et, vers la fin, le chef et les conseillers de la bande de Peguis avaient apparemment consenti à la cession.

Pedley organise alors une réunion de l'ensemble de la bande, devant avoir lieu trois jours plus tard, le lundi 23 septembre, pour discuter de la cession et voter sur celle-ci. À cette fin, des avis sont affichés à plusieurs églises situées dans la réserve le jour précédent la réunion proposée[83]. Il apparaît ultérieurement que plusieurs membres de la bande n'ont pas vu les avis, car ils sont absents de la réserve ou n'ont pas assisté à l'office religieux ce jour-là. Néanmoins, le jour de la réunion, plus de 200 membres de la bande arrivent à l'ancienne école de la réserve, l'endroit prévu pour la réunion. Comme l'édifice ne peut accueillir qu'au plus 100 personnes, les autres demeurent à l'extérieur et ne peuvent entendre les délibérations.

L'assemblée de cession est présidée par Frank Pedley et se déroule sur deux jours. La première journée, Pedley, grâce à deux interprètes, explique les modalités du document de cession. Howell parle lui aussi, conseillant aux membres de la bande présents d'accepter les conditions de la cession[84]. Pedley fait savoir à la bande qu'il avait apporté avec lui 5 000 $ en espèces pour distribution lors de la signature d'une cession. Plusieurs années plus tard, il affirme avoir indiqué à tous ceux qui étaient présents que les fonds ne venaient pas du mille carré, mais qu'ils représentaient plutôt une avance sur le produit anticipé de la vente des terres visées par le projet de cession. Pedley déclare aussi à l'assemblée que les terres de la réserve pourraient être vendues 10 $ l'acre et que chaque membre de la bande recevrait 90 $ de cette vente[85].

L'opposition à la cession est manifestée par William Asham, un ancien chef de la bande. Il devait plus tard déclarer que le document de cession n'avait jamais été lu au complet aux membres de la bande réunis à cette assemblée[86]. Certains des membres de la bande, dont Asham, sentent qu'il y

83 Tyler, Wright and Daniel Limited, « The Illegal Surrender of the St. Peter's Reserve », préparé pour le Centre TARR du Manitoba, 1979 et 1983, p. 304-306 (Documents de la CRI, p. 1119-1182).

84 Tyler, Wright and Daniel Limited, « The Illegal Surrender of the St. Peter's Reserve », préparé pour le Centre TARR du Manitoba, 1979 et 1983, p. 310-311 (Documents de la CRI, p. 1119-1182).

85 Manitoba, « Royal Commission Re: St. Peter's Reserve » (témoignage de Frank Pedley, p. 588), AN, RG 10, vol. 4033, dossier 301808-SP.

86 Manitoba, « Royal Commission Re: St. Peter's Reserve » (témoignage de William Asham, p. 89), AN, RG 10, vol. 4033, dossier 301808-SP.

a une importante opposition à la cession et demandent que le vote de cession soit tenu à la fin de la première journée. À l'insistance de Pedley, appuyé par le chef et le conseil, toutefois, l'assemblée est ajournée au lendemain. Lorsque l'assemblée reprend le deuxième jour, Asham découvre que le vent a tourné et qu'une bonne partie de l'appui dont sa position bénéficiait la veille s'est évaporée. La discussion reprend sur bon nombre des mêmes questions qui avaient été entendues la veille, jusqu'à ce que Pedley suggère la tenue d'un vote après le dîner. Asham raconte plus tard qu'on avait essayé, pendant la pause du midi, d'obtenir son appui à la cession en lui proposant de lui donner la même quantité de terre en titre que recevraient les conseillers, ce qui représentait une superficie passablement plus grande que ce qu'un membre ordinaire devait obtenir. Asham refuse l'offre[87].

Le vote a lieu l'après-midi du 24 septembre 1907, après un discours du chef William Prince en faveur de la cession. Le vote, qui a lieu à l'extérieur, devait consister à diviser les électeurs en deux groupes, représentant ceux en faveur de la cession et ceux qui s'y opposent. Immédiatement avant le vote, on entend John Semmens, l'inspecteur des agences indiennes, crier en langue crie que tous ceux qui voulaient recevoir les 90 $ devaient aller du côté où se trouvaient le chef et le conseil. Une fois le vote compilé, il est annoncé que la cession avait été adoptée par un vote de 107 à 98. Certains membres se rassemblent ensuite à l'école avec Pedley et les autres fonctionnaires et c'est alors que la cession est lue à voix haute, en anglais, aux personnes présentes. À un certain moment des travaux, des modifications manuscrites sont apportées aux modalités de la cession, apparemment à la demande de la bande. L'une des modifications consistait à rayer une clause portant que les ventes faites par des membres de la bande sur leurs attributions individuelles devraient être approuvées par les Affaires indiennes. En outre, à la suggestion du chef William Prince, une clause est ajoutée donnant à l'ex-chef, William Asham, 120 acres de terres comme attribution personnelle, le plaçant sur le même pied qu'un conseiller de la bande[88].

L'entente de cession est signée par le chef William Prince, les quatre conseillers, et l'ex-chef William Asham. Sont témoins Pedley, Semmens et deux autres observateurs. En échange de la cession par la bande de sa réserve, l'entente porte les conditions suivantes :

87 Tyler, Wright and Daniel Limited, « The Illegal Surrender of St. Peter's Reserve », préparé pour le Centre TARR du Manitoba, 1979 et 1983, p. 316-321 (Documents de la CRI, p. 1119-1182).

88 Tyler, Wright and Daniel Limited, « The Illegal Surrender of St. Peter's Reserve », préparé pour le Centre TARR du Manitoba, 1979 et 1983, p. 321-329 (Documents de la CRI, p. 1119-1182).

[Traduction]
Afin que la détienne [...] en fiducie pour l'aliéner [...] aux conditions que le gouvernement du Canada jugera les plus appropriées à notre bien-être [...] et à la condition additionnelle que toutes les sommes perçues de la vente de celle-ci soient [...] versée comme suit, savoir, la moitié de ladite somme [...] devant nous être payée l'année suivant sa réception par le gouvernement après la vente des dites terres, le solde du produit de la vente devant être capitalisé à notre profit et les intérêts nous être payés annuellement. À chaque paiement, la somme doit être divisée de manière à ce que le chef reçoive chaque année la somme de 10 $ et chaque conseiller la somme de 6 $ en sus de ce à quoi les autres membres de la bande auront droit.

Et à la condition additionnelle que [...] soit accordée une superficie n'excédant pas 21 000 acres aux membres de la bande, répartie ainsi : Au chef 180 acres, à l'ex-chef et à chaque conseiller 120 acres, et aux autres membres de la bande dans une proportion d'environ 80 acres à chaque chef de famille de cinq personnes....[L'attribution] constitue le règlement final pour les terres à patenter, et pour les parties qui la reçoivent.

En plus des 21 000 acres ci-dessus mentionnées, seront mises de côté 3 000 acres de terre à foin pour les membres de la bande possédant des terres dans la réserve actuelle ou ayant droit de recevoir des terres en vertu de la présente entente. [...]

Une nouvelle réserve sera choisie pour cette bande, sur le lac Winnipeg, d'une superficie de 75 000 acres. [...]

Le Ministère avancera au moment de la cession la somme de 5000 $, à rembourser sur les premières sommes d'argent tirées de la vente des terres. Un approvisionnement raisonnable d'instruments et d'outils aratoires pour les besoins de la nouvelle réserve sera fourni et distribué à la discrétion du Ministère.

Le Ministère offrira une aide raisonnable pour le déménagement vers la nouvelle réserve, pendant l'été, dans les cinq années suivant la date de la présente cession [...] La présente cession libère les terres de la réserve actuelle de toutes demandes de la part de la bande et de chacun des membres de celle-ci de toute réclamation en vertu de l'Acte du Manitoba ou de la Loi des sauvages, et chaque membre de la bande signera une renonciation en ce sens, lorsqu'il recevra sa patente[89].

L'affidavit attestant du consentement de la bande à la cession est assermenté par l'agent Lewis et le chef William Prince devant D.S. Daly, magistrat de police. La cession est acceptée par décret daté du 14 octobre 1907[90]. Le même mois, la bande et des représentants des Affaires indiennes choisissent le site de la nouvelle réserve, près de la rivière Fisher, au Manitoba.

Howell présente son rapport au gouverneur général en conseil le 2 décembre 1907. Le rapport traite de plusieurs demandes soumises par la

89 Surrender: Chippewa, Cree and Saulteaux Indians of St. Peter's Reserve to His Majesty the King in Right of Canada, 24 septembre 1907 (Documents de la CRI, p. 107-111).
90 DCP 2235/1907, 14 octobre 1907.

bande concernant l'emplacement correct de la limite sud de la réserve; le droit des membres de la bande de recevoir une patente pour les lots riverains qu'ils occupaient avant la signature du traité; et la compensation pour la perte dans la réserve des lots riverains patentés à des étrangers. Après avoir raconté l'histoire de la question des terres de St Peter et avoir discuté de la cession, Howell signale ce qui suit : [traduction] « La réserve est acceptée par la bande comme pleine satisfaction de tous les dommages réclamés et de tous les droits, individuels ou tribaux, revendiqués tel qu'indiqué précédemment[91]. »

Les événements ultérieurs, en particulier une commission royale du Manitoba en 1911 chargée d'enquêter sur les titres des lots riverains et sur les terres cédées, devaient démontrer que ceux qui s'étaient opposés à la cession avaient raison. Entre temps, cependant, une proportion importante de la bande avait déménagé à la rivière Fisher, les lots patentés avaient été vendus, une vente du reste des terres de réserve cédées avait eu lieu, et le produit avait été distribué aux membres de la bande. Le gouvernement du dominion ne voulait pas revenir en arrière et rouvrir la question des terres de St Peter. Il était peut-être inévitable que la cession finirait par être validée par une loi spéciale : la *Loi de la réserve de St. Peter*[92]. Aux termes de la Loi, les acheteurs devraient payer une somme additionnelle de 1 $ l'acre (à ajouter au fonds de la bande de St Peter) avant d'obtenir le titre de leurs terres. La Loi a eu pour effet d'augmenter le solde du compte en fiducie de la bande de 40 000 $, mais la réserve de St Peter était disparue à jamais.

91 H.M. Howell au gouverneur général en conseil, 2 décembre 1907, AN, RG 10, vol. 3617, dossier 4646-1 (Documents de la CRI, p. 113-122).

92 *Loi de la réserve de St. Peter*, SC 1916, c. 24.

PARTIE III

QUESTIONS EN LITIGE

La présente revendication portait sur une présumée insuffisance dans les droits fonciers conférés par traité, et visait à déterminer si cette insuffisance avait été comblée par la mise de côté d'une nouvelle réserve pour la bande de Peguis après la cession en 1907 de la réserve de St Peter. Les points qui suivent résument davantage en détail les questions délimitées par les parties tout au long des séances de planification :

(1) Quelle était la date du premier arpentage, et s'agissait-il du bon dénombrement de population aux fins d'établir les droits fonciers issus de traité de la Première Nation de Peguis?

(2) Quelles sont les terres ayant été mises de côté comme « terres de réserve » pour la bande de Peguis aux termes du Traité 1 et, plus particulièrement :
   a) Les lots riverains de la paroisse St Peter devaient-ils être inclus dans la réserve?
   b) Les dispositions de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* ont-elles une incidence juridique sur l'inclusion des lots riverains dans la réserve?
   c) Quel est l'effet des « promesses extérieures » du commissaire au traité Simpson concernant les lots riverains sur la présente question?

(3) Les lots riverains ont-ils été intégrés à la réserve par effet d'une loi et, plus particulièrement :
   a) Quel est l'effet de la loi de 1874 qui étendait au Manitoba les dispositions de la *Loi sur les Indiens*?
   b) Quel est l'effet de l'article 10 des modifications apportées en 1876 à la *Loi sur les Indiens*?

(4) La mise de côté d'une nouvelle réserve de 75 000 acres a-t-elle eu une incidence sur les droits fonciers issus de traité de la Première Nation de Peguis, et plus particulièrement :

a) La nouvelle réserve a-t-elle été fournie purement en échange des terres cédées?

b) La nouvelle réserve devait-elle représenter des terres additionnelles aux fins du traité?

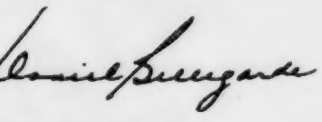
PARTIE IV

CONCLUSION

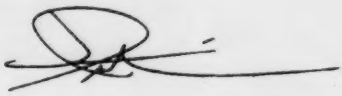
Le 29 juin 1998, le sous-ministre adjoint John Sinclair, du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, informe le chef Louis J. Stevenson de la Première Nation de Peguis que le Canada avait accepté la revendication de droits fonciers issus de traité de la Première Nation aux fins de négociations, aux motifs qu'il existait des DFIT non satisfaits. Pour les besoins de la négociation, le Canada a accepté que l'insuffisance découlait du fait que les membres de la Première Nation de Peguis ne semblent pas tous avoir été comptés à la date du premier arpentage. Subsidiairement, l'insuffisance peut avoir été causée par l'inclusion à tort des lots riverains de la paroisse de St Peter dans le calcul de la superficie totale de la réserve de St Peter.

Étant donné l'offre du Canada d'accepter la revendication pour négociations en vertu de la Politique des revendications particulières, la Commission a suspendu son enquête et souhaite aux parties un bon succès dans leurs négociations d'un règlement.

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS



Daniel J. Bellegarde
Coprésident de la Commission



P.E. James Prentice, c.r.
Coprésident de la Commission

Fait ce 9ième jour de mars 2001.

ANNEXE A

ENQUÊTE SUR LA REVENDICATION DE DROITS FONCIERS ISSUS DE TRAITÉ DE LA PREMIÈRE NATION DE PEGUIS

1 Séances de planification

La Commission a tenu cinq séances de planification : 12 janvier 1995
18 mai 1995
16 octobre 1996
28 novembre 1996
9 avril 1997

2 Contenu du dossier officiel

Le dossier officiel de la revendication de droits fonciers issus de traité de la Première Nation de Peguis se compose des documents suivants :

- le dossier documentaire (7 volumes de documents)
- un index annoté.

Le rapport de la Commission et les lettres de transmission aux parties seront les dernières pièces versées au dossier officiel de la présente enquête.

ANNEXE B

OFFRE DU GOUVERNEMENT DU CANADA D'ACCEPTER LA REVENDICATION

[Traduction]

29 juin 1998

Au chef Louis J. Stevenson
Première Nation de Peguis
Réserve de Peguis
C.P. 219
HODGSON, MB R0C 1N0

Monsieur,

Au nom du gouvernement du Canada et conformément à la Politique des revendications particulières, je vous offre d'accepter, aux fins de négocier un règlement, les revendications particulières de la Première Nation de Peguis concernant la cession en 1907 de la réserve indienne de St. Peter et les droits fonciers issus de traité (DFIT) non respectés. Il est proposé que ces revendications soient négociées conjointement, comme deux composantes liées d'une même revendication.

Pour les besoins des négociations, le Canada accepte que la Première Nation de Peguis a suffisamment démontré que le Canada a une obligation légale non respectée, au sens de la Politique des revendications particulières, en ce qui concerne les allégations de la Première Nation voulant que : a) le Canada ne s'est pas conformé à certaines obligations contenues dans les dispositions en matière de cession de la *Loi sur les Indiens* en vigueur en 1906, ce qui invalide la cession de 1907 de la réserve de St. Peter; et b) qu'il manque des DFIT en raison du fait qu'il semble que les membres de la Première Nation de Peguis n'aient pas tous été dénombrés à la date du premier arpentage (DPA), et/ou en raison de l'inclusion à tort des lots riverains de la paroisse de St. Peter dans le calcul de la superficie de la réserve de St. Peter.

Le règlement devra être conforme à la Politique des revendications particulières du Canada, exposée dans la brochure intitulée « Dossier en souffrance ». La compensation sera fondée sur les critères 1, 3, 4, 6, 7, 8 et 9 apparaissant dans la brochure. La valeur de la compensation tiendra compte de tous les critères pertinents. Aucun des critères ne sera pris isolément.

Les étapes du processus des revendications particulières à suivre sont les suivantes : entente sur un protocole conjoint de négociation; élaboration d'un accord de règlement; conclusion de l'accord; ratification de l'accord; et, enfin, mise en application de l'accord. Tout au long du processus, les dossiers du gouvernement, y compris tous les documents présentés au gouvernement du Canada concernant la revendication, sont régis par la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* en vigueur.

Les négociations se déroulent « sans préjudice ». Le Canada et la Première Nation reconnaissent que toutes les communications, verbales, écrites, officielles ou officieuses, sont faites uniquement dans le but d'encourager le règlement du différend séparant les parties, et ne constituent pas, pour l'une ou l'autre des parties, une admission de fait ou de responsabilité.

L'acceptation des revendications en question pour négociation d'un règlement ne doit pas être interprétée comme une admission de fait ou de responsabilité de la part du gouvernement du Canada. Dans l'éventualité où aucun règlement n'intervient et que des poursuites sont engagées, le gouvernement du Canada se réserve le droit d'utiliser tous les moyens de défense disponibles, y compris la prescription, le retard indu et l'absence de preuve admissible.

Pour ce qui est de l'enquête de la Commission des revendications des Indiens (CRI) demandée par la Première Nation de Peguis concernant la revendication de DFIT, le Canada ne négociera pas une revendication particulière pendant que le processus de la CRI se poursuit. En conséquence, je vous demande, comme condition à l'acceptation et avant que les négociations commencent, de nous fournir confirmation que la question sera mise en suspens par la CRI.

Dans l'éventualité où un accord final de règlement est conclu, le Canada exigera de la Première Nation une renonciation finale et officielle à tous les aspects de ces revendications, garantissant que les revendications ne peuvent être ouvertes de nouveau. En obtenant une renonciation finale et entière, le

Canada demandera une nouvelle cession des terres qui font l'objet de la revendication de votre Première Nation concernant la cession de 1907. Dans le cadre du règlement, le gouvernement du Canada demandera aussi de votre Première Nation une garantie contre toute responsabilité.

M. Ian Gray de la Direction générale des revendications particulières a été désigné comme contact préliminaire concernant les négociations. Vous pouvez joindre M. Gray au (819) 953-0031.

Je vous transmets mes meilleurs souhaits et vous prie de croire que j'espère sincèrement qu'un règlement équitable des revendications de la Première Nation de Peguis interviendra.

Le sous-ministre adjoint,
Revendications et gouvernement indien

[Original signé par John Sinclair]

John Sinclair

COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

ENQUÊTE SUR LA REVENDICATION DE LA PREMIÈRE NATION DE COWESSES RELATIVE À LA CESSION DE TERRES DE RÉSERVE EN 1907

COMITÉ

Roger J. Augustine, commissaire

CONSEILLERS JURIDIQUES

Pour la Première Nation de Cowesses
Daniel J. Maddigan / W. Allan Braban

Pour le gouvernement du Canada
Jeffery A. Hutchinson / Richard Wex

Auprès de la Commission des revendications des Indiens
Kathleen N. Lickers

MARS 2001

DÉDICACE

La commissaire Carole T. Corcoran s'est consacrée sans relâche à l'ensemble des travaux produits par la Commission depuis sa création en 1991. Nous déplorons vivement son décès subit.

Le présent rapport contient les délibérations et la contribution finales de la commissaire Corcoran avant qu'elle ne nous quitte de façon si prématurée. En hommage aux nombreux efforts qu'elle a déployés au nom de la Commission, nous dédions le rapport à sa mémoire.

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE I ***INTRODUCTION*** 251
Contexte de l'enquête 251
Mandat de la Commission 252

PARTIE II ***CONTEXTE HISTORIQUE*** 255
Traité 4 (1874) 255
Arpentage d'une réserve pour la bande de Cowessess 256
Pression en vue d'obtenir la cession des réserves du lac Crooked 257
Réponse du Ministère - 1886 à 1903 257
Réponse du Ministère - 1904 à 1907 263
Cession de terres dans la RI 73 en 1907 265
Prélude à la cession 265
Première assemblée de cession - 21 janvier 1907 269
Deuxième assemblée de cession - 29 janvier 1907 271

PARTIE III ***QUESTIONS EN LITIGE*** 276

PARTIE IV ***ANALYSE*** 277
Question 1 : Interprétation de l'article 49 de la *Loi sur les Indiens* 277
Dispositions en matière de cession de la *Loi sur les Indiens* de 1906 277
Consentement de la majorité 280
Question 2 : Nombre de personnes habilitées à voter à l'assemblée de cession de 1907 289
Question 3 : La majorité des personnes habilitées à voter a-t-elle consenti? 296

PARTIE V ***CONCLUSIONS ET RECOMMANDATION*** 298

ANNEXE 300
A Enquête sur la Première Nation de Cowessess concernant la cession de 1907 300

PARTIE I

INTRODUCTION

CONTEXTE DE L'ENQUÊTE

Le présent rapport porte sur une revendication particulière présentée par la Première Nation de Cowessess[1] au ministre des Affaires indiennes en mars 1981. La Première Nation requérante y soutenait que la cession, consentie en 1907, de 20 704 acres de la réserve indienne (RI) 73, près de Broadview, en Saskatchewan, n'est pas valide. Dans un mémoire supplémentaire de revendication daté du 5 mars 1984, la Première Nation a présenté de nouveaux arguments touchant la présumée non conformité. La Première Nation se réservait en outre le droit de contester la cession sur d'autres motifs, dont le manquement au Traité, le manquement à une obligation de fiduciaire, la fraude et le caractère abusif[2]. D'autres arguments ont été soumis au ministère des Affaires indiennes par le conseiller juridique de la Première Nation le 6 mars 1985[3] et le 26 mars 1992.[4]

Après examen par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) et le ministère de la Justice, Jack Hughes, directeur de la recherche aux Revendications particulières-Ouest au MAINC, informe le chef Lavallee de la Première Nation de Cowessess de la position du gouvernement fédéral concernant chaque allégation contenue dans les documents de la revendication[5]. Selon la lettre envoyée par M. Hughes le 25 mars 1994, le gouvernement du Canada était d'avis que les faits de la revendication ne révélaient pas l'existence d'une obligation légale de la part de la Couronne.

1 Appelée « la bande de Cowessess », « la Première Nation » ou « la bande », selon le contexte historique.

2 « Submission to the Minister of Indian and Northern Affairs on the Claim by the Cowessess Band #73 with Respect to a Purported Surrender of Land Alleged to have been Taken on January 29, 1907 », 5 mars 1984 (Dossier de la CRI 2107-33-01).

3 T.J. Waller au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 6 mars 1985 (Dossier de la CRI 2107-33-01).

4 David C. Knoll à la Direction générale des revendications particulières, 26 mars 1992 (Dossier de la CRI 2107-33-01).

5 Jack Hughes, Revendications particulières-Ouest, MAINC, au chef Terry W. Lavallee, 25 mars 1994 (Dossier de la CRI 2107-33-01).

Deux ans après le rejet de la revendication par le Canada, la Première Nation de Cowessess demande officiellement à la Commission des revendications des Indiens (CRI) de tenir une enquête sur la revendication relative à la cession de 1907[6]. Le conseiller juridique de la Commission, Ron Maurice, informe alors le Canada vers la fin d'août 1996 de la décision des commissaires de tenir l'enquête demandée[7]. Après entente entre les parties, un point de droit concernant l'interprétation du paragraphe 49(1) de la *Loi sur les Indiens*, et deux questions de fait relatives au nombre de personnes habilitées à voter présentes à l'assemblée de cession, et au nombre de votes valides dénombrés en faveur de la cession, sont soumis au comité.

MANDAT DE LA COMMISSION

Le mandat de la Commission est énoncé dans des décrets fédéraux conférant aux commissaires le pouvoir de tenir des enquêtes publiques sur des revendications particulières et de publier des rapports « sur la validité, en vertu de ladite politique [des revendications particulières], des revendications présentées par les requérants pour fins de négociations et que le Ministre a déjà rejetées[8]. » La Politique est exposée dans une brochure publiée par le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canadien sous le titre *Dossier en souffrance : Une politique des revendications des autochtones -Revendications particulières*, où il est indiqué que le Canada acceptera aux fins de négociations les revendications révélant le non-respect d'une « obligation légale » de la part du gouvernement fédéral[9]. L'expression « obligation légale » est décrite dans *Dossier en souffrance* de la manière suivante :

> La position du gouvernement sur les revendications particulières consistera à reconnaître celles qui révéleront le non-respect d'une « obligation légale », c'est-à-dire une obligation qu'il est tenu en droit de respecter.
>
> Il peut y avoir obligation légale dans l'une ou l'autre des circonstances suivantes :
>
> i) Le non-respect d'un traité ou d'un accord entre les Indiens et la Couronne.
> ii) Un manquement à une obligation découlant de la *Loi sur les Indiens* ou d'autres lois et règlements relatifs aux Indiens.

6 Résolution du conseil de bande (RCB) 96/97 - 150, 13 août 1996 (Dossier de la CRI 2107-33-01).

7 Ron Maurice, Commission des revendications des Indiens, à Michel Roy et W. Elliott, 21 août 1996 (Dossier de la CRI 2107-33-01).

8 Commission délivrée le 1er septembre 1992, conformément au décret CP 1992-1730, 27 juillet 1992, modifiant la Commission délivrée au Commissaire en chef Harry S. LaForme, 12 août 1991, conformément au décret CP 1991-1329, du 15 juillet 1991.

9 MAINC, *Dossier en souffrance : Une politique des revendications des autochtones – revendications particulières* (Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1982), p. 20; réimpression (1994) 1 ACRI 187 (ci-après *Dossier en souffrance*).

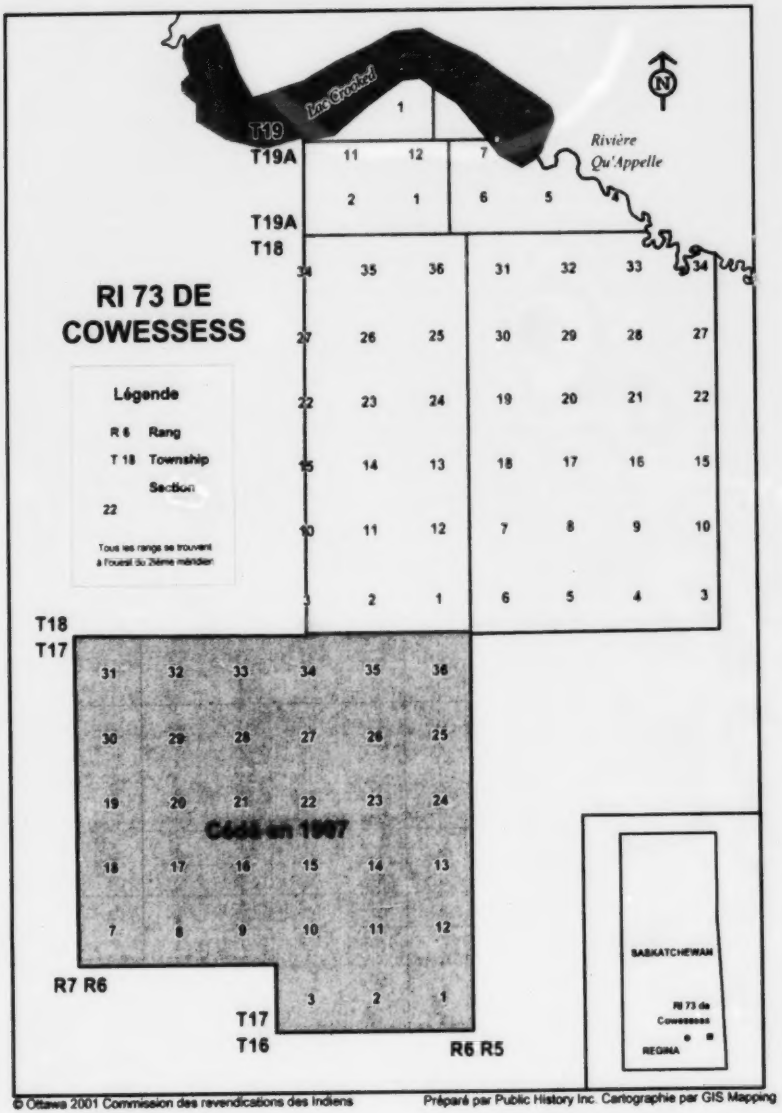
iii) Un manquement à une obligation découlant de la responsabilité administrative du gouvernement à l'égard des fonds ou d'autres biens appartenant aux Indiens.
iv) L'aliénation illégale de terres indiennes.

En plus de ce qui précède, le gouvernement est disposé à reconnaître les revendications fondées sur l'une ou l'autre des circonstances suivantes :

i) Défaut de compensation à l'égard de terres indiennes prises ou endommagées par le gouvernement fédéral ou tout organisme relevant de son autorité.
ii) Fraude commise dans l'acquisition ou l'aliénation de terres indiennes par des employés ou mandataires du gouvernement fédéral, dans les cas où la preuve peut en être clairement établie[10].

Le présent rapport fait état des conclusions et des recommandations de la Commission sur les questions en litige convenues entre les parties.

10 *Dossier en souffrance*, 20; réimpression (1994) 1 ACRI 187, p. 196.



© Ottawa 2001 Commission des revendications des Indiens

Préparé par Public History Inc. Cartographie par GIS Mapping

PARTIE II

CONTEXTE HISTORIQUE

TRAITÉ 4 (1874)

Les ancêtres de la Première Nation de Cowessess étaient principalement des Saulteux, mais il y avait aussi des Cris et des Métis parmi eux lorsqu'ils ont adhéré au Traité 4 à Fort Qu'Appelle le 15 septembre 1874[11]. Le chef Cowessess (« Ka-wezauce », aussi connu sous le nom de « Little Boy » ou « Little Child ») signe le traité en son nom et celui de ses partisans. Les signataires du traité cèdent à la Couronne une superficie de 194 000 kilomètres carrés (75 000 milles carrés[12]) dans ce qui constitue maintenant le sud de la Saskatchewan, et en échange se voient promettre des annuités en espèces à perpétuité, des écoles, de l'aide agricole et des réserves où s'établir lorsqu'ils mettraient fin à leur mode de vie traditionnel nomade. Les réserves devaient être choisies par les représentants du gouvernement, en consultation avec les bandes, et la superficie mise de côté devait égaler un mille carré pour chaque famille de cinq personnes (ou 128 acres par personne). Le Traité 4 portait aussi que le gouvernement, et lui seul, pourrait aliéner les terres de réserve, après avoir obtenu le consentement des Indiens ayant droit à ces terres :

> les réserves susdites de terre ou aucune partie d'icelles, ou tout intérêt ou droit sur icelles, ou en découlant, puissent être vendus, loués ou aliénés autrement par le dit gouvernement pour l'usage et le bénéfice des dits Sauvages, avec le consentement préalablement obtenu des Sauvages qui y ont droit; mais les dits Sauvages ou aucun d'eux ne pourront en aucune manière avoir le droit de vendre ou autrement aliéner aucune des terres à eux accordées comme réserves[13].

11 K.J. Tyler, « A History of the Cowessess Band, 1874-1907 », document préparé pour la Fédération des Indiens de la Saskatchewan, 1975, p. 1 (Pièce 4 de la CRI).

12 Alexander Morris, *The Treaties of Canada with the Indians* (Toronto, 1880; réédité, Coles, 1971), p. 77.

13 « Traité nº 4 conclu entre Sa Majesté la Reine et les tribus indiennes des Cris et des Saulteux à Qu'Appelle et à Fort Ellice » (Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1981), p. 8.

Des modalités précises régissant l'aliénation des terres de réserve étaient fixées dans la *Loi sur les Indiens*.

ARPENTAGE D'UNE RÉSERVE POUR LA BANDE DE COWESSESS

Au moment de la signature du Traité, la population de Cowessess se composait de nomades chasseurs de bison et ne choisit pas immédiatement un site comme réserve. En 1874 et 1875, la bande reçoit ses annuités à Fort Qu'Appelle, mais, dès 1876, elle a déménagé dans les collines du Cyprès pour se rapprocher des hordes de bisons en déclin. En 1876, lors de la distribution des annuités prévues au Traité, les membres de la bande sont payés en deux lieux différents : le chef Cowessess et 191 de ses partisans reçoivent le paiement à leur camp dans les collines du Cyprès, alors que 50 autres sont payés avec le conseiller Kaykahchegun, à Fort Qu'Appelle. En 1877, environ le quart des membres de la bande est payé à Qu'Appelle sous la direction du conseiller Louis O'Soup, et le reste est payé dans les collines du Cyprès avec le chef Cowessess. Les membres sont payés dans une proportion comparable avec les deux dirigeants aux collines du Cyprès et à Qu'Appelle pendant les quatre années suivantes[14].

En 1878 et 1879, le gouvernement promet à Cowessess une réserve, premièrement située au nord de Fort Walsh, puis à Maple Creek dans les collines du Cyprès. Toutefois, aucune réserve n'est arpentée, même si les partisans de Cowessess avaient commencé à pratiquer l'agriculture à l'emplacement qu'ils avaient choisi près de Maple Creek[15]. Une réserve est arpentée en 1880 au lac Crooked, près de Fort Qu'Appelle, pour O'Soup et ses partisans. Au printemps 1883, le chef Cowessess et ses partisans sont persuadés de quitter les collines du Cyprès et de se joindre au groupe d'O'Soup à Crooked Lake, et les limites de la réserve sont rajustées pour tenir compte du nombre total de membres de la bande reconstituée. Selon les listes de bénéficiaires des annuités de 1883, 345 personnes ont été payées avec le chef Cowessess[16]. Six ans plus tard, en 1889, la réserve indienne 73 de Cowessess est confirmée par décret. Elle compte 78 milles

14 Les statistiques sont tirées des listes de bénéficiaires de la bande de Cowessess, telles que citées dans K.J. Tyler, « A History of the Cowessess Band, 1874-1907 », document préparé pour la Fédération des Indiens de la Saskatchewan, 1975, p. 4-5 (Pièce 4 de la CRI).

15 K.J. Tyler, « A History of the Cowessess Band, 1874-1907 », document préparé pour la Fédération des Indiens de la Saskatchewan, 1975, p. 6-7 (Pièce 4 de la CRI).

16 Les statistiques sont tirées des listes de bénéficiaires de la bande de Cowessess, telles que citées dans K.J. Tyler, « A History of the Cowessess Band, 1874-1907 », document préparé pour la Fédération des Indiens de la Saskatchewan, 1975, p. 21-22 (Pièce 4 de la CRI).

carrés[17] (49 920 acres), soit un droit foncier aux fins du traité calculé pour une bande de 390 membres (49 920 ÷ 128 = 390).

PRESSION EN VUE D'OBTENIR LA CESSION DES RÉSERVES DU LAC CROOKED

Réponse du Ministère - 1886 à 1903

La RI 73 de Cowessess avait été délimitée au lac Crooked, avec la RI 74 de Sakimay, la RI 72 de Kahkewistahaw et la RI 71 de Kakeesheway (devenue plus tard réserve d'Ochapowace). Dans la correspondance du Ministère, on en parlait souvent sous l'appellation collective de « réserve du lac Crooked ».

À partir de 1886, des colons installés près des réserves du lac Crooked commencent à faire pression pour que la partie sud de ces réserves soit cédée en vue d'une vente. Au printemps de cette année, par exemple, des colons des environs de Moosomin, en Saskatchewan, demandent au ministre de l'Intérieur d'éloigner les réserves de l'établissement, suggestion à laquelle le Ministre semble se rallier :

> [Traduction]
> Au cours de sa récente visite dans le Nord-Ouest, les colons des environs de Moosomin ont porté à l'attention du Ministre [de l'Intérieur] le fait que la réserve indienne en question [les réserves de l'agence du lac Crooked] se trouve immédiatement le long du chemin de fer du Canadien Pacifique, qu'il serait souhaitable dans l'intérêt public et dans l'intérêt des Indiens eux-mêmes qu'ils soient déménagés à six milles de la voie ferrée [...].
>
> Les Indiens, a-t-on indiqué au Ministre, seraient parfaitement disposés à consentir à cette proposition, et il [est] confiant que l'intérêt du public et l'avantage des Indiens seraient également servis par une entente de ce genre.
>
> Je vous demande s'il ne serait pas opportun, si vous êtes de son avis, d'entreprendre des négociations avec les Indiens afin d'obtenir leur avis sur la question[18].

On demande à l'agent des Indiens responsable de l'agence du lac Crooked, Alan McDonald, de faire connaître son avis sur le projet. Il répond que la cession proposée n'est pas avantageuse pour les Indiens et que, si elle se réalise, il faudra avoir soin d'acquérir suffisamment de terres à foin près de la réserve :

17 Décret CP 1151, 17 mai 1889, Réserve indienne nº 73, AN, RG 2, série 1 (Documents de la CRI, p. 700-701).
18 A.M. Burgess, sous-ministre de l'Intérieur, à L. Vankoughnet, SGAAI, 4 mars 1886, AN, RG 10, vol. 3752, dossier 26,623 (Documents de la CRI, p. 34-36).

[Traduction]
Le foin de la réserve de Little Child [Cowessess] se trouve dans les six milles demandés, je ne crois pas qu'on en ait coupé quarante tonnes l'an dernier et, à moins que ces Indiens reçoivent la même superficie de terres à foin qu'ils céderaient et qu'elle se trouve à proximité de leur réserve, il serait injuste d'envisager la proposition.

Les bandes de Loud Voice et de Kah-Ke-wis-ta-haw renonceraient-elles aussi à leurs meilleures terres à foin, mais pas autant que « Little Childs ». [sic]

Ces bandes devraient d'ici quelques années posséder un grand nombre de têtes de bétail, et avoir besoin de plusieurs milliers de tonnes de foin chacune, et nous devrions par tous les moyens possibles les protéger pour eux.

Si le terrain se trouvant immédiatement au nord des réserves et allant de celle de Sakemays (nord de Long Lake) jusqu'à la limite est de celle de Loud Voice sur six milles vers le nord était donné en échange, je pense que l'on pourrait obtenir les terres à foin, les Indiens seraient traités avec justice et les parties qui regardent avec envie les terres que détiennent présentement les Indiens seraient satisfaites. [...]

Nous ne devrions pas oublier le fait que si la proposition est menée à bien, les Indiens donneront des terres d'une beaucoup plus grande valeur que celles qu'ils recevront[19].

À la suite de ce rapport, les Affaires indiennes informent le ministère de l'Intérieur qu'il « ne serait pas prudent ou avisé de déranger les Indiens qui sont en possession de ces terres[20]. » L'affaire est ensuite demeurée en suspens pendant des années.

Au printemps 1891, un projet de cession de la partie sud des réserves du lac Crooked, y compris la RI 73 de Cowessess, est de nouveau présenté au Ministère par les parties intéressées de la région. Lorsqu'on lui demande de faire rapport à ce sujet, l'agent McDonald répète qu'à son avis concernant la nécessité de ces terres à foin, et fait remarquer qu'il regrette que la question n'ait pas été réglée comme il le suggérait en 1886. Encore une fois, fait remarquer que la valeur des terres proposées en échange était inégale :

[Traduction]
Si les Indiens cèdent ces terres, aucune somme d'argent raisonnable ne peut les récompenser, car ils auront complètement perdu leurs terres à foin, et cela exigerait qu'ils n'augmentent pas leur troupeau, ce qui bien entendu serait fatal à leur progression, et ce qui serait déplorable; la seule autre solution que j'entrevois consisterait à

19 Agent des Indiens McDonald, au commissaire aux Indiens, 22 mars 1886, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623 (Documents de la CRI, p. 40-42).

20 Ébauche [SGAAI], à A.M. Burgess, sous-ministre de l'Intérieur, 7 avril 1886, et ébauche [SGAAI]à A.M. Burgess, sous-ministre de l'Intérieur, 6 mai 1886, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623 (Documents de la CRI, p. 43 et 47-51).

leur donner des terres à foin d'égale superficie et d'égale valeur immédiatement adjacentes à la réserve en question, ce qui, à mon avis, n'est pas possible maintenant.

Cette partie du township 17 [la région dont la cession est demandée] se trouvant immédiatement au nord de Broadview a très peu d'utilité au plan agricole, une grande partie étant sous l'eau pendant la saison des pluies, et le reste est graveleux, et, pendant la saison sèche, elle est plus ou moins imprégnée d'alcalis, et si elle était ouverte à la colonisation demain, je ne pense pas qu'il y aurait six colons qui s'y installeraient d'ici cinq ou six ans. Sa seule valeur réside dans ce que les Indiens y font, soit cultiver du foin[21].

Comme en 1886, le Ministère refuse le projet en invoquant les préoccupations exprimées par l'agent des Indiens McDonald.

Lorsque la question refait surface en janvier 1899, c'est le député provincial local qui fait la proposition à Clifford Sifton, ministre de l'Intérieur et surintendant général des Affaires indiennes :

[Traduction]
M. R.S. Lake, membre de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest, m'a rendu visite dans le but de faire ouvrir à la colonisation une certaine partie de la réserve indienne au nord de la voie ferrée à Broadview et Grenfell. Un croquis et un mémoire sont annexés. Veuillez en prendre connaissance et me faire savoir s'il y a des chances de pouvoir accéder à sa demande. J'ai expliqué à M. Lake que la question dépendait du consentement des Indiens[22].

Avant de discuter des cette affaire avec le commissaire aux Indiens ou l'agent des Indiens local, le secrétaire particulier de Sifton, J.A.J. McKenna, demande d'abord à l'arpenteur A.W. Ponton de faire rapport à cet égard. Ponton appuie la proposition :

[Traduction]
Je recommande fortement que l'on adopte la suggestion de M. Lake, parce que les Indiens ne profitent pas de ce terrain, et que, pendant qu'il demeure bloqué, la colonisation du vaste district agricole se trouvant au sud de la voie ferrée ne peut se faire en l'absence de ville marché entre Whitewood et Grenfell [...] . Je propose que l'on donne à l'agent pour directive d'obtenir la cession du terrain auprès des bandes intéressées[23].

21 Agent des Indiens McDonald, Crooked Lake, au surintendant général des Affaires indiennes, 10 mars 1891, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623 (Documents de la CRI, p. 53-55).

22 Clifford Sifton, ministre de l'Intérieur, à J.A.J. McKenna, 19 janvier 1899, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623 (Documents de la CRI, p. 62).

23 A.W. Ponton, arpenteur, à J.A.J. McKenna, 17 février 1899, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623 (Documents de la CRI, p. 64-66).

Après avoir obtenu l'endossement de Ponton, le surintendant général Sifton demande des renseignements additionnels au commissaire David Laird et à l'agent des Indiens local[24]. Laird convoque une réunion avec J.P. Wright, l'agent des Indiens au lac Crooked, et Alan McDonald, l'ancien agent. Tous deux s'opposent à la proposition et le commissaire Laird signale à Sifton qu'il ne serait pas sage de solliciter une cession des terres en question parce que « les Indiens de trois des bandes coupent la plupart de leur foin dans la partie sud de ces réserves[25]. »

À son tour, le surintendant général Sifton informe M. Lake que le Ministère n'envisageait pas, pour le moment, d'approcher les Indiens en vue d'obtenir la cession des parties sud de leurs réserves. En conclusion de sa lettre, toutefois, Sifton évoque la possibilité suivante :

> [Traduction]
> Le commissaire, cependant, dit que l'agent fait l'expérience cette année de semer du brome sur les terres cultivées de ces Indiens, et que si l'expérience est concluante, cela éliminerait la nécessité actuelle de conserver la portion sud de la réserve en terres à foin et il serait alors facile, croit-on, d'obtenir la cession désirée[26].

Pour la troisième fois en moins de 15 ans, les Affaires indiennes refusent d'accéder aux intérêts de la communauté locale de colons et d'entreprendre des discussions avec la bande de Cowessess pour obtenir d'elle la cession de la partie sud de sa réserve.

En septembre 1900, Magnus Begg devient l'agent des Indiens pour l'agence du lac Crooked. Seize mois plus tard, en janvier 1902, l'agent Begg présente au Ministère une « proposition » qui, selon lui, serait très avantageuse pour les Indiens de son agence. Selon Begg, les Indiens sous sa responsabilité (il ne précise pas de groupe en particulier, et son agence comprenait les bandes de Cowessess, Kahkewistahaw, Ochapowace et Sakimay) avaient de la difficulté à payer des dettes encourues lors de l'achat d'articles comme des charrettes, des instruments aratoires et des harnais pour leurs exploitations agricoles. Pour payer ces dettes, les Indiens étaient continuellement forcés de vendre des parties de leur bétail, ce qui réduisait leur investissement. Tout en reconnaissant que les Indiens avaient besoin de machine-

24 Clifford Sifton, SGAI, à D. Laird, commissaire aux Indiens, 23 février 1899, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623 (Documents de la CRI, p. 67).
25 D. Laird, commissaire aux Indiens, Winnipeg, à Clifford Sifton, SGAI, 22 avril 1899, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623 (Documents de la CRI, p. 69).
26 Clifford Sifton, SGAI, à M. Lake, député provincial, Regina, 29 avril 1899, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623 (Documents de la CRI, p. 71-72).

rie et d'outils pour produire suffisamment de fourrage pour leurs troupeaux, Begg propose que la cession d'une partie de leurs terres de réserve leur offrirait un moyen d'éliminer les dettes accumulées des membres des bandes du lac Crooked :

> [Traduction]
> Ces Indiens ont actuellement environ 50 000 acres de terres dont ils n'ont pas besoin, disons une bande de 3 milles de profondeur au nord de la voie du C.P.R., à la limite sud de la réserve, ainsi que la réserve de Leech Lake (toute en terres à foin) dans le district de Yorkton, et la majorité pourrait être vendue.
>
> Le produit, selon l'estimation approximative ci-jointe, devrait leur donner environ 17 $ chacun par année en intérêts, montant qui devrait leur permettre de payer leurs dettes, d'acheter davantage de jeunes animaux, du bois de construction, etc.
>
> Si le Ministère approuve cette mesure, je ferai tout en mon pouvoir pour obtenir une cession des Indiens, car, de cette manière, j'entrevois qu'ils auront des activités rentables et prospéreront en conséquence[27].

Le commissaire aux Indiens, David Laird, se fonde sur ses enquêtes antérieures concernant les projets de cession pour informer Begg que les terres dont il propose la vente sont nécessaires pour faire pousser du foin, et qu'il fallait attendre un examen approfondi avant d'envisager un projet de ce genre :

> [Traduction]
> Je me permets de dire que, selon les renseignements dont je dispose concernant les terres en question, elles sont requises pour les besoins en foin. Puisqu'il y a beaucoup de bétail (et que leur nombre devrait augmenter) il ne faudrait pas que les Indiens soient à court de foin. Il se peut qu'en raison de la saison des pluies l'an dernier, suffisamment de foin a été coupé en dehors de ces terres, mais les conditions dans l'avenir ne seront peut-être pas aussi favorables et on aurait alors besoin de ces terres pour y cultiver du foin.
>
> Cette question ne peut être tranchée à la légère, mais doit plutôt être examinée longuement, et je crois qu'il est préférable de la laisser en suspens pour le moment[28].

Deux mois plus tard, un groupe de colons des villages de Broadview et Whitewood, en Saskatchewan, font parvenir une pétition au ministre de

27 Magnus Begg, agent des Indiens, à David Laird, commissaire aux Indiens, 15 janvier 1902, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623 (Documents de la CRI, p. 73). La réserve de Leech Lake dont il est question appartenait aux membres de la bande de Little Bone, qui pour la plupart habitaient dans la réserve de Sakimay. En concluant une entente (portant que les intéressés seraient absorbés par la bande de Sakimay Band), 75 % de la réserve de Leech Lake a été cédée en 1907 (voir Documents de la CRI, p. 513-520).

28 David Laird, commissaire aux Indiens, à l'agent des Indiens, agence du lac Crooked, 22 janvier 1902, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623 (Documents de la CRI, p. 76).

l'Intérieur, demandant, encore une fois, que la bande se trouvant à la limite sud des réserves du lac Crooked soit ouverte à la colonisation. Avec des signatures de plus de cent-quatre-vingt-dix résidents locaux, dont celle de l'agriculteur et député provincial R.S. Lake, les auteurs de la pétition demandent « que l'honorable Ministre de l'Intérieur utilise son influence pour obtenir le consentement des Indiens à la vente de ces terres aux colons signataires [...][29]. » En conséquence, le cabinet du ministre demande à J.K. McLean, le secrétaire des Affaires indiennes, de faire la réponse suivante :

> [Traduction]
> On me demande d'accuser réception de la pétition dans laquelle vous et d'autres résidants du village de Broadview, de la ville de Whitewood et des districts environnants, dans la circonscription d'Assiniboia-Est, demander que l'on obtienne le consentement des Indiens en vue de la vente des réserves du lac Crooked aux colons signataires, et de dire que le Ministre apprécie qu'il est souhaitable d'accéder aux demandes des pétitionnaires, mais que bien entendu, comme ils le savent, nulle réserve indienne ne peut être vendue sans le consentement des Indiens.
>
> Je peux dire toutefois que le Ministère fera de son mieux pour obtenir ce consentement et qu'un agent sera affecté à cette tâche[30].

La pétition est envoyée au commissaire aux Indiens David Laird à Winnipeg, avec instruction d'envoyer « un inspecteur, ou un fonctionnaire du Ministère, ou celui qui selon vous est le mieux qualifié pour discuter de la question d'une cession avec les Indiens[31]. » Le commissaire Laird choisit de s'occuper de l'affaire lui-même, mais ne présente la proposition qu'à Kahkewistahaw et Ochapowace, pas à Cowessess :

> [Traduction]
> Je dois signaler qu'en revenant de Varley le mois dernier [avril 1902], je me suis rendu à l'agence, et, après avoir pris rendez-vous, j'ai rencontré les Indiens en conseil le 16. J'ai expliqué aux bandes des réserves 71 et 72 [Ochapowace et Kahkewistahaw respectivement], qui sont les plus proches du lieu de résidence des pétitionnaires, l'objet du conseil, et je leur ai demandé s'ils étaient disposés à céder une bande de deux ou trois milles dans la partie de leurs réserves se trouvant le plus près

29 Résidants du village de Broadview et de la municipalité de Whitewood, au ministre de l'Intérieur, (non daté, vers le 30 mars 1902), et ministère de l'Intérieur, Ottawa, à M. McLean [secrétaire des Affaires indiennes], le 31 mars 1902, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623 (Documents de la CRI, p. 77-84).

30 J.D. McLean, secrétaire des Affaires indiennes, au rév. J.G. Stephens, Broadview, 2 avril 1902, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623 (Documents de la CRI, p. 85).

31 J.D. McLean, secrétaire des Affaires indiennes, à David Laird, commissaire aux Indiens, Winnipeg, 2 avril 1902, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623 (Documents de la CRI, p. 86).

de la voie ferrée du C.P. Je n'ai pas fait la même proposition à la bande nº 73 de Coweses [sic], car, selon une conversation avec l'agent Begg, j'ai déterminé que leurs terres à foin se trouvent presque toutes dans la partie sud de la réserve. De plus, la réserve 73 n'est pas aussi près que les réserves 71 et 72 de Whitewood et Broadview où habitent les principaux pétitionnaires.

J'ai constaté que les Indiens s'opposaient fermement à l'idée de céder une partie de leurs réserves.[...]

Lorsque j'ai posé la question à savoir si parmi les membres présents des bandes représentées à l'assemblée étaient favorables à une cession, je n'ai pas eu de réponse[32].

Comme par le passé, le rapport détaillé du commissaire Laird clôt le dossier. Près de deux ans s'écoulent avant que l'affaire ne refasse surface.

Réponse du Ministère - 1904 à 1907

En mars 1904, le surintendant général des Affaires indiennes, Clifford Sifton, présente encore une fois le désir des colons de Broadview d'obtenir une cession des réserves du lac Crooked. Écrivant à son sous-ministre, Frank Pedley, Sifton fait remarquer ce qui suit :

[Traduction]
Les gens de Broadview et des environs attendent avec impatience que la moitié sud de la réserve indienne soit cédée et vendue de manière à l'ouvrir à la colonisation. J'aimerais que vous adressiez la question au bureau du commissaire pour que M. McKenna puisse l'examiner et voir si elle serait souhaitable du point de vue des Indiens et si les Indiens sont susceptibles d'être d'accord[33].

Pedley demande au commissaire aux Indiens adjoint, J.A.J. McKenna de répondre, et ce dernier rappelle au ministre Sifton que le commissaire Laird avait personnellement fait enquête sur cette même question en avril 1902, et qu'il avait signalé que les Indiens des RI 71 et 72 s'opposaient à céder quelque portion de leurs terres. D'après ces renseignements, McKenna prend la décision suivante :

32 David Laird, commissaire aux Indiens, Winnipeg, au secrétaire des Affaires indiennes, 6 mai 1902, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623 (Documents de la CRI, p. 87-89).

33 Clifford Sifton, ministre de l'Intérieur, à Frank Pedley, SGAAI, 8 mars 1904, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623 (Documents de la CRI, p. 96). Il est intéressant de remarquer que Sifton a demandé que M. McKenna soit autorisé à enquêter sur cette question. L'association personnelle de McKenna avec le Ministre remonte au 1er février 1897, lorsqu'il est nommé secrétaire particulier du ministre de l'Intérieur. Voir D.H. Hall, « Clifford Sifton and Canadian Indian Administration 1896-1905 », *Prairie Forum*, vol. 2, 2 (1977), 127, p. 130.

[Traduction]
Étant donné l'objection ferme des Indiens à céder une portion quelconque des réserves, il me semble qu'il ne serait pas avisé que je convoque les Indiens afin de discuter de nouveau d'un projet de cession, car cela pourrait donner l'impression que le Ministère agit au nom des colons dans cette affaire. Il serait, selon moi, si des renseignements plus récents étaient nécessaires, davantage à conseiller de demander à l'agent en place de s'informer discrètement de l'état d'esprit des Indiens et de faire rapport[34].

Les fonctionnaires de l'administration centrale sont d'accord avec cette proposition et, le 28 mars 1904, le commissaire aux Indiens Laird reçoit comme directive que « l'agent présente l'affaire aux Indiens pour voir s'il y a possibilité d'obtenir la cession[35]. » L'agent Begg écrit au commissaire Laird le 11 avril 1904 lui disant qu'il tiendrait « dès à présent [...] un conseil avec les Indiens[36]. » Begg meurt cependant neuf jours plus tard, le 20 avril 1904[37]. J.A. Sutherland, le meunier et forgeron résident prend en charge la réserve jusqu'à ce que le nouvel agent, Matthew Millar, arrive le 3 mars 1905[38].

Les documents historiques laissent cependant croire que quelqu'un a peut-être abordé la question avec les bandes avant la mi-juin 1904, car, le 14 juin de cette année, l'agent par intérim Sutherland fait parvenir une lettre au bureau du commissaire à Winnipeg de Kanas-way-we-tung, de la bande nº 7 de Cowessess, qui « s'oppose fermement à vendre une partie des réserves et, afin d'arrêter ce projet, pense pouvoir y arriver en s'installant à l'extrémité sud-ouest de la réserve[39]. »

Lors du paiement des annuités en juillet 1904, le commissaire Laird propose aux bandes du lac Crooked de céder la partie sud de leurs réserves pour avoir assez d'argent pour clôturer la réserve, et l'idée est laissée aux membres de la bande pour qu'ils y réfléchissent :

[Traduction]
Lors du paiement des annuités en juillet [1904], la question est soulevée, étant donné

34 J.A.J. McKenna, commissaire aux Indiens adjoint, Winnipeg, au secrétaire des Affaires indiennes, 19 mars 1904, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623 (Documents de la CRI, p. 100-102).

35 J.D. McLean, secrétaire des Affaires indiennes, à David Laird, commissaire aux Indiens, Winnipeg, 28 mars 1904, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623 (Documents de la CRI, p. 104).

36 Magnus Begg, agent des Indiens, agence du lac Crooked, à David Laird, commissaire aux Indiens, 11 avril 1904, AN, RG 10, vol. 3561, dossier 82-4 (Documents de la CRI, p. 105).

37 J.A. Sutherland, agent des indiens par intérim, T.N.-O., au SGAI, 1er août 1904, Canada, ministère des Affaires indiennes, *Rapport annuel pour l'année terminée le 30 juin 1904*, p. 148.

38 J.A. Sutherland, agent des indiens par intérim, T.N.-O., au SGAI, 1er août 1904, Canada, ministère des Affaires indiennes, *Rapport annuel pour l'année terminée le 30 juin 1904*, p. 148.

39 J.A. Sutherland, responsable, agence du lac Crooked, à J.A.J. McKenna, commissaire adjoint, Winnipeg, 14 juin 1904, AN, RG 10, vol. 3561, dossier 82-4 (Documents de la CRI, p. 106-107).

> qu'une occasion favorable s'était produite concernant une plainte que des animaux des colons s'étaient introduits dans la réserve et que leurs propriétaires les avaient laissé paître là. M. Lash, de nos bureaux, qui était responsable des paiements, expliqua en détails aux Indiens les avantages qu'ils auraient de céder une bande de la réserve et d'utiliser une partie du produit de la vente pour clôturer la réserve. Les Indiens ont semblé apprécier la suggestion, mais voulaient prendre le temps d'y penser. Bien entendu, M. Lash n'était pas autorisé à faire d'offre définitive, mais il a expliqué aux Indiens que ce plan avait été adopté dans d'autres réserves et que les Indiens en étaient très satisfaits. La bande de Cowesses [sic], dirigée par son chef, Joe LeRat, voulait que la totalité du produit de la vente des terres cédées soit remis au complet aux Indiens pour qu'ils en fassent ce qu'ils voulaient. M. Lash leur a dit qu'on ne pouvait accéder à cette suggestion. Joe LeRat est un Métis conservateur et un bon orateur, les Indiens l'écoutent donc. Je propose donc, peu après que le nouvel agent aura été nommé et que l'inspecteur aura fait rapport détaillé sur les affaires de l'agence, que la question de la cession soit présentée aux Indiens soit par moi-même ou par le commissaire adjoint, avec plein pouvoir de faire une proposition définitive aux Indiens, disons que 10 % du produit de la vente soient dépensés à leur profit pour du matériel agricole et en paiements individuels en espèce ou pour liquider les dettes[40].

Le commissaire Laird insiste sur le fait que « pour le moment, il ne conviendrait pas de mettre trop d'insistance sur cette affaire, car elle exige d'être traitée avec beaucoup de délicatesse[41]. » Le secrétaire des Affaires indiennes convient que l'on devrait laisser la question en suspens jusqu'à ce que les affaires de l'agence aient été remises en ordre[42]. L'affaire tombe en oubli pendant deux ans.

CESSION DE TERRES DANS LA RI 73 EN 1907

Prélude à la cession

En mars 1906, les Affaires indiennes reçoivent une lettre d'un résidant de la Saskatchewan, par l'entremise du député fédéral local, M. Turiff, demandant si un Indien pouvait vendre des terres de réserve à un non-Indien. En réponse, le secrétaire des Affaires indiennes, J.D. McLean, informe la personne qu'une entente de ce genre contreviendrait à la *Loi sur les Indiens*, mais ajoute que le Ministère veillerait bientôt à ce que certaines terres dans

40 David Laird, commissaire aux Indiens, au secrétaire des Affaires indiennes, 30 septembre 1904, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623 (Documents de la CRI, p. 110-111).

41 David Laird, commissaire aux Indiens, au secrétaire des Affaires indiennes, 30 septembre 1904, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623 (Documents de la CRI, p. 111).

42 J.D. McLean, secrétaire des Affaires indiennes, à David Laird, commissaire aux Indiens, 4 octobre 1904, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623 (Documents de la CRI, p. 113).

les réserves du lac Crooked soient cédées et mises sur le marché « en vue de les vendre au profit des Indiens, après en avoir dûment donné préavis à toutes les parties[43]. »

En juin 1906, William Morris Graham, inspecteur des agences indiennes pour le bureau de Qu'Appelle, écrit dans une lettre « personnelle » au surintendant général des Affaires indiennes, Frank Oliver, qu'il venait de revenir d'un séjour de trois jours à l'agence du lac Crooked où il avait « sondé les Indiens concernant la cession de leurs terres (environ 95 000 acres)[44]. » Selon Graham, les bandes étaient au fait « de l'intéressant acompte en espèces » reçu par la bande de Pasqua lors de sa récente cession et, pensait-il, elles pourraient être disposées à céder des terres à des conditions similaires :

> [Traduction]
>
> Je suis convaincu que si la question était traitée rapidement et à peu près de la même façon qu'à Pasqua, où l'on a obtenu une cession, ces Indiens accepteront la vente. En fait, je suis convaincu que si j'avais eu en main le document et l'argent nécessaires j'aurais pu obtenir la cession au moment de ma visite.
>
> [...] Les difficultés que nous avons éprouvées par le passé sont attribuables au fait qu'il y avait trop de personnes qui intervenaient dans ce dossier. Les habitants des villes voisines sont très favorables à la cession. Le conseil municipal, la Chambre de commerce et la population ont donc discuté avec les Indiens les plus influents et ils ont maintenant une assez bonne idée de leurs besoins. À mon avis, il faut agir sans retard et sans alerter la population, comme nous l'avons fait à Pasqua, les gens de Fort Qu'Appelle ne savaient rien de la question avant qu'elle soit réglée.
>
> J'ai traversé la réserve et j'ai encore vu les terres, et je crois qu'il conviendrait de partir d'un prix de 3 $ pour la réserve d'Ochapowace et de 5 $ pour les réserves de Ka-ka-wistahaw et Cowesses [sic]. La différence pourrait être comblée lorsque le deuxième vingtième sera payé. Parce qu'il s'agit d'une transaction importante, il faudrait définir avec précision ce que nous voulons avant de présenter une proposition aux Indiens, car notre position serait affaiblie si le Ministère devait présenter une deuxième proposition. Des tiers risqueraient de se mêler de la question entre-temps, comme par le passé. Si l'agent qui acceptera la cession avait une certaine marge de manoeuvre, il pourrait peut-être satisfaire sur-le-champ à des demandes modestes qui lui seraient présentées par les Indiens à l'assemblée[45].

43 J.D. McLean, secrétaire des Affaires indiennes, à A. Lowes, Grayson, Saskatchewan, 16 mars 1906, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623 (Documents de la CRI, p. 113).

44 W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, à Frank Oliver, SGAI, 19 juin 1906, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623 (Documents de la CRI, p. 114-116).

45 W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, à Frank Oliver, SGAI, 19 juin 1906, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623 (Documents de la CRI, p. 114-116).

Le 6 juillet 1906, l'administration centrale demande à l'inspecteur Graham d'indiquer les superficies précises de terres devant être cédées dans chaque réserve[46]. Graham répond à la fin de septembre avec le rapport suivant, donnant les superficies, leur valeur estimative et son avis quant à la façon dont les Indiens devraient être approchés dans cette affaire :

> [Traduction]
> Selon moi, on devrait demander aux Indiens de céder la totalité des terres se trouvant dans le township 17, rangs 3, 4, 5 et 6, – en tout environ 90 240 acres. La répartition des terres dans chaque réserve serait la suivante : Coweses [sic], 36 480 acres, Ochapowace, 21 120, Ka Ka wis ta haw, 32 640. Le Département sait qu'on a vainement tenté à plusieurs reprises d'obtenir cette cession. Je suis toutefois d'avis que l'on peut y parvenir si l'on agit judicieusement. Il faudrait avoir sur place l'argent du premier paiement quand on demandera la cession, et la question devrait être rapidement et totalement réglée. Je suis presque certain que les Indiens de Ka Ka wistahaw et d'Ochapowace consentiront à la cession et j'espère que ceux de Coweses [sic] changeront d'avis lorsqu'ils verront les autres Indiens accepter la cession[47].

W.A. Orr, l'agent responsable de la Direction générale des terres et du bois de coupe, donne à J.D. McLean, le sous-ministre par intérim, les détails du projet de cession dans une note de service datée du 28 septembre 1906, à la fin de laquelle il demande « si des formulaires de cession devraient être envoyés à l'inspecteur Graham pour qu'il les présente aux Indiens, aux conditions qu'il propose telles que ci-dessus[48]. » Trois remarques sont ajoutées sur cette note de service, l'une de McLean au Ministre, datée du 28 septembre : « Demandé si l'inspecteur Graham devrait être autorisé à présenter une cession aux Indiens dans les lignes de la présente. »; une réponse datée du 29 septembre : « Approuvé, allez-y, P.O.M. [Par ordre du Ministre] » mais les initiales sont illisibles; et, enfin, McLean à Orr « pour suite à donner » datée du 1er octobre 1906[49].

46 W.A. Orr, responsable, Direction générale des terres et du bois de coupe, à J.D. McLean, secrétaire, 5 juillet 1906, et J.D. McLean à W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, 6 juillet 1906, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623 (Documents de la CRI, p. 119-120).

47 W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, au secrétaire des Affaires indiennes, 24 septembre 1906, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623 (Documents de la CRI, p. 122-123).

48 W.A. Orr, responsable, Direction générale des terres et du bois de coupe, au surintendant général adjoint par intérim, 29 septembre 1906, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623 (Documents de la CRI, p. 126).

49 Voir note de service de W.A. Orr, responsable de la Direction générale des terres et du bois de coupe, au surintendant général adjoint par intérim, 29 septembre 1906, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623 (Documents de la CRI, p. 126).

Le lendemain, le 7 octobre 1906, l'arpenteur chef prépare une description en vue de la cession d'environ 20 704 acres dans la réserve de Cowessess[50]. Le 3 octobre 1906, McLean envoie à Graham les formulaires de cession pour les trois bandes du lac Crooked, « lesquelles cessions vous êtes par les présentes autorisé à présenter aux Indiens conformément aux dispositions de la *Loi des sauvages* », ainsi qu'un chèque de 22 046 $ – « représentant la moitié des 10 % du prix des terres des différentes réserves, estimé selon ce qui est mentionné dans votre communication[51]. » Graham répond d'autres travaux l'empêchent de se rendre immédiatement au lac Crooked pour présenter les cessions, mais qu'il ne considère pas « qu'un retard ait d'effet préjudiciable sur la proposition, en fait, [qu'il pense] que cela aura l'effet contraire[52]. » Graham suggère aussi qu'il soit « autorisé à inclure les mêmes conditions que celles de la cession de Pasqua », et le 16 octobre, le secrétaire J.D. McLean lui fait parvenir une modification aux instructions originales :

> [Traduction]
> Je me permets d'inclure, tel que demandé, une copie des conditions de la cession des terres de Pasqua, lesquelles peuvent être insérées dans la cession des réserves du lac Crooked, en apportant les modifications nécessaires selon la situation propre à chaque cas.
>
> Nous serions satisfaits que vous fassiez une estimation de la valeur des aménagements, mais vous devriez fournir au Ministère tous les renseignements à cet égard, dont la nature des aménagements et leur valeur, ainsi que le nom du propriétaire, afin que l'on puisse donner à l'arpenteur un état complet de la situation[53].

Au début de décembre 1906, Graham écrit à l'administration centrale et demande de l'argent afin de compléter le paiement d'acompte à la bande de Pasqua pour leur cession avant de se rendre à l'agence du lac Crooked, « car je crois que cela aura un effet sur ces Indiens s'ils voient comment les Indiens de Pasqua ont été traités[54]. »

50 S. Bray, arpenteur chef, description de cession, 2 octobre 1906, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623 (Documents de la CRI, p. 129).

51 J.D. McLean, surintendant général des Affaires indiennes par intérim, à l'inspecteur W.M. Graham, 3 octobre 1906, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623 (Documents de la CRI, p. 130).

52 W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, au secrétaire des Affaires indiennes, 9 octobre 1906, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623 (Documents de la CRI, p. 131).

53 W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, au secrétaire des Affaires indiennes, 9 octobre 1906, et J.D. McLean, secrétaire des Affaires indiennes, à W.M. Graham, 16 octobre 1906, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623 (Documents de la CRI, p. 131, 133).

54 W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, au secrétaire des Affaires indiennes, 7 décembre 1906, AN, RG 10, vol. 2389, dossier 79,921 (Documents de la CRI, p. 134).

Première assemblée de cession - 21 janvier 1907

Graham arrive au lac Crooked à la fin de janvier, et entreprend de rencontrer séparément les bandes de Cowessess, d'Ochapowace et de Kahkewistahaw. Sa première rencontre a lieu le lundi 21 janvier 1907 avec la bande de Cowessess, au bureau de l'agence, qui se trouve dans la réserve. Avec Graham se trouvent l'agent des Indiens Matthew Millar ainsi que Peter Hourie, en tant qu'interprète. Peter Hourie a travaillé pendant vingt ans comme interprète au bureau du commissaire aux Indiens à Regina avant d'être affecté à la réserve de Sakimay comme instructeur agricole en février 1898[55].

Selon le registre de l'agence, cette première assemblée du 12 janvier a été « convoquée pour examiner une proposition relative à la cession d'une partie de leurs terres de réserves se trouvant du côté sud de la réserve » et un préavis de la tenue de l'assemblée « a été donné par l'entremise du chef Joe LeRat et du conseiller Ambrose Delorme[56]. » Au début de l'assemblée, on procède à l'appel des noms avant de discuter de l'objet de la rencontre, mais contrairement aux assemblées subséquentes dans les réserves d'Ochapowace et de Kahkewistahaw, on n'a pas consigné le nombre de membres de la bande en présence ou leurs noms.

Voici un extrait du registre de cette première assemblée :

> [Traduction]
>
> L'inspecteur Graham explique ensuite en détails aux personnes présentes les modalités de l'entente qui a été rédigée par le Ministère et qui leur a été [illisible]présentée pour qu'ils décident et qu'ils votent quant à l'acceptation de la proposition ou son rejet, selon le résultat de leur vote[57].

Directement sous ce paragraphe, un mot seul semble avoir été inséré, et par la suite effacé à une date inconnue. Il semble qu'on aurait pu lire *à l'origine* le mot « Refusé ». Le dernier paragraphe de ce procès-verbal – qui suit

55 En 1901, Hourie demande une augmentation de salaire parce que, dit-il, il sert d'interprète ainsi que d'instructeur agricole et ajoute-t-il « lorsqu'il y a des difficultés avec les Indiens, on m'y envoie toujours » (Peter Hourie à T.O. Davis, 10 avril 1901, AN, RG 10, vol. 3770, dossier 54,060). Il n'est cependant fait aucune mention dans le registre de l'agence ou dans une autre correspondance du fait que Hourie ait servi d'interprète à l'agence du lac Crooked en une autre occasion.

56 Registre de la région de Broadview, « Reserve No. 73 - Crooked Lakes Agency », procès-verbal du conseil, 21 janvier 1907 (Pièce 1 de la CRI, p. 54). Nota : Une copie du registre en question a été soumise à la CRI par le conseiller juridique de la Première Nation en mars 1998. Selon Me Al Brabant, cette copie a été faite à partie d'une copie obtenue par le sénateur Edwin Pelletier lorsqu'il était chef de la bande de Cowessess. On ne peut trouver l'original et il a probablement été détruit dans un incendie des bureaux de district du MAINC à Yorkton dans les années 1970. La pièce 1 de la CRI ne contient que les parties de ce registre qui touchent la Première Nation de Cowessess.

57 Registre de la région de Broadview, « Reserve No. 73 - Crooked Lakes Agency », procès-verbal du conseil, 21 et 29 janvier 1907 (Pièce 1 de la CRI, p. 54-56).

directement le mot effacé – décrit la conclusion de l'assemblée, sans faire mention du fait qu'un vote ait été pris :

> [Traduction]
> Le chef Joe LeRat a alors pris la parole et dit qu'il pensait que les modalités de la proposition avaient été bien expliquées et qu'ils les comprenaient. M. Graham leur a dit qu'il serait heureux de répondre aux questions ou de donner toute autre explication qu'ils pourraient demander, et qu'il voulait qu'ils prennent tout leur temps avant de prendre une décision – assemblée levée jusqu'au jeudi 29 janvier au même endroit[58].

Le rapport subséquent de l'inspecteur Graham montre qu'il n'y a pas eu de vote à la première assemblée :

> [Traduction]
> Le 21 janvier, j'ai réuni les Indiens de la bande de Cowesses [sic], réserve 73, afin de leur expliquer les conditions de cession que je souhaitais leur soumettre en vue d'un vote à une date ultérieure. À cette assemblée, j'ai organisé une assemblée de toute la bande une semaine plus tard...[59]

Le lendemain, le 22 janvier, Graham, Millar et Hourie rencontrent la bande d'Ochapowace. À cette réunion, les représentants du gouvernement comprennent aussi E.D. Sworder, commis au bureau de Graham à Regina; H. Nichol, le commis de l'agence du lac Crooked; H. Cameron, l'interprète officiel du Ministère et J.A. Sutherland, anciennement instructeur agricole à la réserve de Cowessess et maintenant meunier et forgeron de l'agence[60]. Un vote est tenu à cette assemblée et il échoue, quatre personnes votent pour et seize contre. Le lendemain, le 23 janvier, les mêmes représentants du gouvernement rencontrent la bande de Kahkewistahaw et un vote est à nouveau tenu, et la cession est là aussi refusée, avec cinq votes en faveur de la cession et quatorze contre[61]. L'inspecteur Graham n'explique pas pourquoi il a tenu des votes aux premières assemblées avec les bandes d'Ochapowace et de

58. Registre de la région de Broadview, « Reserve No. 73 – Crooked Lakes Agency », procès-verbal du conseil, 21 et 29 janvier 1907 (Pièce 1 de la CRI, p. 54-56).

59. W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, au secrétaire des Affaires indiennes, 12 février 1907, AN, RG 10, vol. 5732, dossier 26,623 (Documents de la CRI, p. 802,804).

60. Tous les renseignements sur les employés du Ministère sont tirés des rapports annuels des Affaires indiennes.

61. W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, au secrétaire des Affaires indiennes, 12 février 1907, AN, RG 10, vol. 5732, dossier 26,623 (Documents de la CRI, pp. 802,804). Pour un examen complet de la cession de Kahkewistahaw, voir Commission des revendications des Indiens, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Kahkewistahaw relative à la cession de terres de réserve en 1907* (Ottawa, février 1997), publié (1998), 8 ACRI 5.

Kahkewistahaw et pas avec Cowessess, mais, d'après des correspondances antérieures, il semble clairement qu'il était « presque sûr que les Indiens de Ka Ka wistahaw et d'Ochapowace consentiront à la cession et [espérait] que les Indiens de Cowesses [sic] se conformeront quand ils verront que les autres Indiens cèdent leurs terres[62]. »

Deuxième assemblée de cession - 29 janvier 1907

Cinq jours plus tard, le 28 janvier, Graham rencontre à nouveau la bande de Kahkewistahaw à leur demande, et soumet encore une fois le projet de cession au vote. À cette occasion, la cession est acceptée dans une proportion de onze à six. Immédiatement après la cession, l'inspecteur « commence sur-le-champ à payer environ le vingtième du prix, soit 94 $ par personne. Le paiement s'est poursuivi une partie de la nuit et le jour suivant[63]. »

Le lendemain, le 29 janvier, Graham, Millar, Sworder, Nichol, Sutherland et Cameron se rendent à la réserve de Cowessess pour rencontrer la bande, tel que proposé à la première assemblée. M. Hourie n'est pas dans la liste des personnes présentes, mais malgré la présence de l'interprète payé par le Ministère, Harry Cameron, un membre de la bande, Alex Gaddie, sert d'interprète. M. Gaddie, souvent cité dans les rapports annuels des Affaires indiennes comme l'un des agriculteurs les plus productifs de la bande de Cowessess, avait agi comme interprète à d'autres assemblées, selon les inscriptions du registre.

Voici ce qu'on peut lire au procès-verbal de l'assemblée :

> [Traduction]
> Ajourné assemblée de la bande indienne de Cowessess tenue ce 29 janvier 1907 pour examen approfondi d'une entente relative à la cession d'une partie de leurs terres. M. l'inspecteur Graham présidait la réunion. M. M. Millar, agent des Indiens, ainsi que M. Sworder, M. H. Nichol, M. J.A. Sutherland et M. H. Cameron étaient aussi présents, un membre de la bande, Alex Gaddie, sert d'interprète. L'appel des noms étant fait, 29 [nombres superposés] Indiens habilités à voter répondent à l'appel de leur nom. M. Graham donne à nouveau des explications détaillées sur la question à l'étude, après quoi un vote est tenu, dont le résultat est le suivant :

62 W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, au secrétaire des Affaires indiennes, 24 septembre 1906, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623 (Documents de la CRI, p. 1222).

63 W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, au secrétaire des Affaires indiennes, 12 février 1907, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623 (Documents de la CRI, p. 802).

En faveur de la cession	**Contre la cession**
1. N Sparvier	1. Napahpenness
2. M. Lavallee	2. Joe LeRat
3. T. Gopher	3. Ambrose Delorme
4. B. Henry	4. Kanaswayweting
5. Wm Trottier	5. Bapt. McLeod
6. Max Gunn	6. Wm Aisaican
7. J.J. Stevenson	7. Zac LeRat
8. Nap Delorme	8. Alex Tanner
9. Aug. Peltier	9. St. Pierre Aisaican
10. Aisican	10. Joe Peltier
11. Agecoutay	11. Ambrose LeRat
12. Ed Peltier	12. Pierre LeRat Jr.
13. Gilbert Gaddie	13. Wapamoose
14. Stanislaus	14. Pierriche Peltier
15. Alex Gaddie	

Après le vote, le paiement commence une fois que les personnes suivantes eurent signé l'accord de cession

1. Aisican	12. Baptiste Henry
2. Edward Peltier	13. Augustin Peltier
3. Norbert Delorme	14. Gilbert Gaddie
4. Max Gunn	15. Stanislaus Young
5. Michael LaVallee	16. Wapamoose
6. J.J. Stevenson	17. Joseph Peltier
7. Wm Trottier	18. Alexander Gaddie
8. Atjecoutay	19. Tom Gopher
9. Francis Delorme	20. Ambrose LeRat
10. Napoleon Sparvier	21. Nepahpeness
11. William Sparvier	22. Ambrose Delorme

[signé par] M. Millar
agent des Indiens[64]

À l'audience publique tenue au cours de l'enquête de la Commission sur la présente cession, la fille du chef Joe LeRat, Harriet LeRat, née vers 1911, a témoigné que son père avait assisté à l'assemblée et avait voté, mais qu'il était malade et était parti avant que le vote soit terminé. Selon son témoignage, le vote était égal lorsque le chef est parti et deux hommes ont plus tard informé le chef LeRat qu'un « étranger » avait donné le vote décisif en faveur de la cession :

64 Registre de la région de Broadview, « Reserve No. 73, Crooked Lakes Agency », procès-verbal du conseil, 29 janvier 1907 (Pièce 1 de la CRI, p. 55-56).

[Traduction]
C'est un étranger qui l'a vendue. Mon père et le reste ne voulaient pas vendre. [...]

Je me souviens qu'il y avait égalité à l'assemblée mais que deux hommes sont venus et ont dit à mon père qu'il avait perdu, mais ils ont dit que l'homme était un étranger. [...]

Il est revenu à la maison directement après l'assemblée parce qu'il était malade, c'est donc après cela que les hommes sont venus chez lui et lui en ont parlé, lui ont dit qu'ils avaient perdu. [...]

[En réponse à la question : « Votre père était-il à l'assemblée de cession? »] Oui, mais lorsque ce fut fini, il est revenu à la maison avant de vraiment savoir qu'il y avait égalité. [...]

Il était là au moment du vote, mais avant le décompte, il est revenu à la maison[65].

Le nom d'Alex Gaddie est le dernier apparaissant dans la liste des « oui », et, en juillet 1908, Gaddie a déclaré qu'il avait effectivement été celui qui avait brisé l'égalité :

[Traduction]
J'ai eu, comme M. Graham le sait bien, le vote décisif dans la cession de notre réserve, et si M. Graham m'avait dit avant la cession que je ne recevrais rien pour mes aménagements, je ne lui aurais assurément pas donné mon vote ou mon aide comme je l'ai fait[66].

À notre audience publique, l'ancien Harold LeRat a lui aussi laissé entendre que Gaddie avait brisé l'égalité :

[Traduction]
Ils étaient – ils étaient prêts à tenir un vote, et ils étaient – ils sont censés avoir tenu un vote, qui est arrivé à égalité, et donc je pense que c'est le commissaire Graham à ce moment qui a décidé de tenir une assemblée une semaine plus tard, le 29 janvier, et entre-temps ils sont allés chercher une personne de plus du nom d'Alex Gaddie pour qu'il vienne à l'assemblée[67].

65 Transcriptions de la CRI, 11 mars 1998, p. 12-15 (Harriet LeRat).
66 Alex Gaddie, agence du lac Crooked, à David Laird, commissaire aux Indiens, 13 juillet 1908, AN, RG 10, vol 3752, dossier 26,623 (Documents de la CRI, p. 226).
67 Transcriptions de la CRI, 11 mars 1998, p. 20 (Harold LeRat).

E.D. Sworder, H. Nichol et M. Millar, agent des Indiens (le nom de l'inspecteur Graham n'apparaît pas) servent de témoins au document de cession, qui est signé par les vingt-deux hommes énumérés ci-dessus. Norbert Delorme, Max Gunn, Stanislaus Young, Wm Trottier, Ambrose LeRat et Napoleon Sparvier signent leur nom, les autres tracent un « X ». Une comparaison de la liste des votants et du document de cession révèle que 14 personnes inscrites dans les « oui » sont aussi inscrites sur le document de cession (le nom « Nap Delorme » n'est pas sur l'acte de cession); que six des noms inscrits parmi les opposants à la cession sont sur l'acte (Napahpeness, Wapamoose, Ambrose Delorme, William Aisaican, Joseph Peltier et Ambrose LeRat) et que deux noms apparaissant sur le document de cession ne sont pas dans la liste des votants (Norbert Delorme et Francis Delorme). Selon la liste des bénéficiaires d'annuité de 1906, il y avait 37 personnes habilitées à voter à l'époque de la cession en question[68]. De ces personnes, deux seulement (le nº 142 Alex Payasis/Tanner et le nº 169 Emmanuel LeRat) n'ont pas touché l'argent de l'avance. En outre, une note indique au registre que l'avance a été payée à un parent parce que l'homme, le nº 190 Isadore Sparvier, était trop malade pour se présenter[69]. Ces trois noms n'apparaissent pas sur la liste des votants ou sur l'acte de cession.

Deux jours plus tard, le 2 février 1907, l'inspecteur Graham et Alexander Gaddie signent l'affidavit exigé par la *Loi sur les Indiens*, devant le juge de paix E.L. Wetmore. On peut lire dans l'affidavit : « Celui-ci [le document] a d'abord été lu et expliqué à Alexander Gaddie qui a semblé le comprendre parfaitement et qui y a apposé sa marque en ma présence. » Dans l'affidavit, Graham et Gaddie attestent tous les deux que la cession a été approuvée par la majorité des hommes de la bande ayant atteint l'âge de vingt et un ans révolus, et « que nul Indien n'a assisté ni voté au conseil ou à l'assemblée sans être membre de la bande ou posséder un intérêt dans les terres mentionnées dans l'abandon ou la cessions[70]. »

Le 12 février 1907, l'inspecteur Graham fait rapport sur la deuxième assemblée de Cowessess :

68 MAINC, listes de paiement des annuités, agence du lac Crooked, bande de Cowessess, 13 juillet 1906 (Documents de la CRI, p. 641-653).

69 Registre du paiement des avances, Cowessess, 29 janvier 1907 et 4 février 1907, AN, RG 10, vol. 9849 (Documents de la CRI, p. 147-167). Emmanuel LeRat et Alex Tanner « qui étaient absents au moment où l'argent de la cession foncière a été distribué » ont tous deux été payés en avril 1908, voir la lettre de J.D. McLean, secrétaire des Affaires indiennes, à M. Millar, agent des Indiens, 6 avril 1908, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623 (Documents de la CRI, p. 215).

70 Affidavit de cession, 2 février 1907, Registre des terres du MAINC, numéro d'enregistrement 1127-5 (Documents de la CRI p. 797, 799). Le libellé dans la partie de l'affidavit relative à Gaddie diffère, plutôt que « membre de la bande », on y lit « réside habituellement sur la réserve ».

[Traduction]
Mardi 29 [janvier[1]. La bande s'est assemblée à cette date et, après de longues discussions, un vote a été tenu à l'issue duquel quinze étaient en faveur de la vente et quatorze, contre. Le chef Joe LeRat et le conseiller A. Delorme sont des indiens conservateurs qui ont voté contre la cession. Même si le vote a été aussi serré, il est intéressant de remarquer que vingt-deux des vingt-neuf Indiens présents à l'assemblée ont signé. J'ai commencé à payer à ces Indiens leur dixième approximatif du prix, savoir 66 $. Le paiement s'est poursuivi tard dans la nuit et pendant plusieurs jours après[71].

Au départ, la bande ne devait recevoir que le vingtième de la valeur estimative des terres, mais le jour de la cession, l'inspecteur Graham a télégraphié à l'administration centrale et obtenu l'approbation d'accroître le paiement à un dixième[72]. Le paiement est fait en deux versements de 33 $ par personne le 29 janvier et le 4 février 1907.

La cession est confirmée par le décret CP 409, daté du 4 mars 1907[73] et les terres cédées sont subdivisées en mai 1907 et mises en vente à l'encan en novembre 1908 et juin 1910.

71 W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, au secrétaire des Affaires indiennes, 12 février 1907, AN, RG 10, vol. 3752, dossier 26,623 (Documents de la CRI, p. 803).

72 Télégramme, W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, à J.D. McLean, secrétaire des Affaires indiennes, 29 janvier 1907 et télégramme, Frank Pedley, SGAAI, à Graham, 1er février 1907, AN, RG 10, vol. 3752, dossier 26,623 (Documents de la CRI, p. 872 et 875).

73 Décret CP 409, 4 mars 1907 (Documents de la CRI, p. 176).

PARTIE III

QUESTIONS EN LITIGE

Il a été demandé à la Commission dans la présente enquête d'établir si le Canada a, envers la Première Nation de Cowessess, une obligation légale découlant des événements entourant la cession d'une partie de la RI 73 en 1907. Les parties ont convenu de délimiter les questions dont la Commission est saisie de la manière suivante :

Question 1 Quelle interprétation doit-on faire de l'article 49 de la *Loi sur les Indiens?*
Plus particulièrement, partant qu'une majorité des membres de la bande habilités à voter ont assisté à l'assemblée de cession, l'article 49 exige-t-il que la majorité des personnes présentes à l'assemblée de cession, ou que la majorité des celles ayant voté à l'assemblée de cession, aient voté en faveur de la cession pour obtenir le consentement nécessaire?

Question 2 D'après la prépondérance de la preuve dont dispose présentement la Commission en l'espèce, combien de membres de la bande de Cowessess habilités à voter ont assisté à l'assemblée de cession tenue le 29 janvier 1907 aux fins d'un vote de cession?

Question 3 D'après la prépondérance de la preuve dont dispose la Commission en l'espèce, la majorité des membres de la bande de Cowessess habilités à voter ont-ils consenti à la cession d'une partie de la réserve nº 73 selon les exigences de la *Loi sur les Indiens?*

PARTIE IV

ANALYSE

QUESTION 1 : INTERPRÉTATION DE L'ARTICLE 49 DE LA *LOI SUR LES INDIENS*

Quelle interprétation doit-on faire de l'article 49 de la *Loi sur les Indiens?*

Plus particulièrement, partant qu'une majorité des membres de la bande habilités à voter ont assisté à l'assemblée de cession, l'article 49 exige-t-il que la majorité des personnes présentes à l'assemblée de cession, ou que la majorité des celles ayant voté à l'assemblée de cession, aient voté en faveur de la cession pour obtenir le consentement nécessaire?

Dispositions en matière de cession de la *Loi sur les Indiens* de 1906

Pour que la cession de terres d'une réserve indienne soit valide, les parties doivent se conformer aux exigences de procédure contenues à l'article 49 :

> **49.** Sauf les restrictions autrement établies par la présente Partie, nulle cession et nul abandon d'une réserve ou d'une partie de réserve à l'usage d'une bande, ou de tout sauvage individuel, n'est valide ni obligatoire, à moins que la cession ou l'abandon ne soit ratifié par la majorité des hommes de la bande qui ont atteint l'âge de vingt et un ans révolus, à une assemblée ou à un conseil convoqué à cette fin conformément aux usages de la bande, et tenu en présence du surintendant général, ou d'un fonctionnaire régulièrement autorisé par le gouverneur en conseil ou par le surintendant général à y assister.
>
> *2.* Nul sauvage ne peut voter ni assister à ce conseil s'il ne réside habituellement sur la réserve en question ou près de cette réserve, et s'il n'y a un intérêt.

> 3. Le fait que la cession ou l'abandon a été consenti par la bande à ce conseil ou assemblée doit être attesté sous serment, par le surintendant général ou par le fonctionnaire autorisé par lui à assister à ce conseil ou assemblée, et par l'un des chefs ou des anciens qui y a assisté et y a droit de vote, devant un juge d'une cour supérieure, cour de comté ou de district, ou devant un magistrat stipendiaire ou un juge de paix, ou, dans le cas de réserves dans les provinces du Manitoba, de la Saskatchewan ou d'Alberta ou dans les territoires, devant le commissaire des sauvages, et dans le cas de réserves dans la Colombie-Britannique, devant le surintendant visiteur des sauvages de la Colombie-Britannique, ou, dans l'un ou dans l'autre cas, devant quelque autre personne ou employé à ce spécialement autorisé par le gouverneur en conseil.
>
> ...
>
> 4. Après que ce consentement a été ainsi attesté, la cession ou l'abandon est soumis au gouverneur en conseil, pour qu'il l'accepte ou le refuse[74].

L'article 49 tire ses origines de la *Proclamation royale de 1763*. Les dispositions en matière de cession énoncées dans la Proclamation découlent de la reconnaissance du fait qu'il s'était commis « des fraudes et des abus » dans l'acquisition de terres indiennes par des Européens. En conséquence, afin de protéger ses sujets autochtones contre l'exploitation, la Couronne s'interpose entre les Premières Nations et les tierces parties en interdisant l'aliénation de terres indiennes à quiconque autre que la Couronne.

La Cour suprême du Canada a examiné la signification de l'article 49 de la *Loi sur les Indiens* dans *Cardinal c. R.*[75]. Dans cette affaire faisant autorité, le juge Estey a résumé comme suit les dispositions en matière de cession contenues dans la Loi :

> On a aussi soutenu que l'interprétation que nous examinons maintenant expose les membres de la bande au risque de perdre des biens et d'autres droits, contrairement à l'objet et à l'esprit général de la *Loi des sauvages*. Il y a lieu de noter, à cet égard, que des mesures de précaution sont intégrées à la procédure de cession établie par la Partie I de la Loi. Premièrement, l'assemblée doit être convoquée expressément pour étudier la question de la cession. Cette question ne peut être examinée à une assemblée régulière ou à une assemblée dont on n'a pas donné avis exprès à la bande. Deuxièmement, l'assemblée doit être convoquée conformément aux usages de la bande. Troisièmement, l'un des chefs ou des anciens doit attester sous serment le vote et le fait que l'assemblée était régulièrement constituée. Quatrièmement, seuls ceux qui résident dans la réserve peuvent voter en raison des dispositions d'exclusion

74 *Loi des sauvages*, SRC 1906, c. 81, art. 49 (ci-après *Loi sur les Indiens*). Italiques ajoutés.
75 *Cardinal c. R.*, [1982] 1 RCS 508, 13 DLR (4th) 321, [1982] 3 CNLR 3.

du par. 49(2). Cinquièmement, l'assemblée doit se tenir en présence d'un représentant de Sa Majesté. Et sixièmement, même si le vote est affirmatif, le gouverneur en conseil peut approuver ou refuser la cession. C'est en fonction de ces mesures de précaution qu'il faut étudier la façon dont la ratification par les membres de la bande ayant droit de vote doit être déterminée en vertu de l'art. 49[76].

La question principale dans l'arrêt *Cardinal* consistait à déterminer si la « majorité » prévue au par. 49(1) de la Loi exigeait qu'une majorité absolue de tous les membres de la bande habilités à voter se prononce en faveur de la cession. Parlant au nom de la Cour, le juge Estey a rejeté ce point de vue. Il a plutôt statué que l'article exigeait uniquement qu'une majorité des électeurs admissibles assistent à l'assemblée, et qu'une majorité du quorum requis donne son assentiment à la cession[77].

Par conséquent, il est clair à la lumière de ce qui précède que le par. 49(1) comporte quatre composantes :

- Une assemblée doit être convoquée dans le but exprès d'examiner la cession.
- L'assemblée doit être convoquée conformément aux règles en usage dans la bande.
- L'assemblée doit être tenue en la présence du surintendant général ou d'un agent autorisé.
- La majorité des membres de sexe masculin de la bande ayant atteint l'âge de vingt et un ans doivent assister à l'assemblée et une majorité de personnes présentes doivent à leur tour consentir à la cession.

On a déjà statué que les dispositions du par. 49(1) étaient de nature obligatoire, en conséquence, le fait de ne pas se conformer à ces modalités rendra la cession nulle *dès le départ*. Pour reprendre les paroles du juge de première instance dans l'affaire *Chippewas de Kettle et Stony Point* :

[Traduction]
Le paragraphe 49(1) fixe, à mon avis, en des termes explicites, une condition préalable à la validité d'une cession ou d'une vente de terres de réserve indienne. Cette

76 *Cardinal c. R.*, [1982] 1 RCS 508, p. 518-519, 13 DLR (4th) 321, 3 CNLR 3.
77 *Cardinal c. R.*, [1982] 1 RCS 508, 13 DLR (4th) 321, [1982] 3 CNLR 3, p. 10.

disposition précise clairement que nulle cession « n'est valide ni obligatoire » si les conditions fixées ne sont pas respectées[78].

La Commission a accepté cette interprétation dans ses enquêtes antérieures[79], et, par conséquent, si nous arrivons à la conclusion d'après les faits en l'espèce que les dispositions du par. 49(1) n'ont pas été respectées, la cession doit être considérée comme nulle.

Dans la présente affaire, les parties ont cerné une question préliminaire touchant la nature du consentement de la majorité exigé par la Loi. En conséquence, nous commencerons notre analyse en examinant cette question.

Consentement de la majorité

La question juridique préliminaire de la présente enquête touche un point étroit qui n'est pas spécifiquement ressorti des faits dans *Cardinal*. Ce point concerne la composition de la majorité du quorum à l'assemblée de cession, qu'on a souvent qualifiée de « seconde majorité », par référence à l'interprétation faite par le juge Estey du par. 49(1) de la *Loi sur les Indiens*. Pour établir la composition de la majorité du quorum, nous devons donc décider si la majorité en faveur de la cession doit être celle de toutes les personnes présentes à l'assemblée de cession, ou si elle doit être celle simplement des personnes présentes et ayant voté. Autrement dit, nous devons décider s'il faut tenir compte des abstentions au vote pour déterminer si la cession est valide. Les deux parties à la présente enquête ont des points de vu opposés sur cette question.

Dans son mémoire écrit, le conseiller juridique de la Première Nation de Cowessess dit que la reconnaissance par la Cour suprême dans l'arrêt *Cardinal* du fait que le paragraphe 49(1) peut être interprété d'un certain nombre de manières, dont les deux interprétations exposées ci-dessus. Il cite à cet égard le juge Estey :

> Le paragraphe (1) de l'art. 49 peut s'interpréter d'au moins cinq façons (toujours en présumant qu'une assemblée a été régulièrement convoquée et tenue).
> 1. La majorité de toutes les personnes qui ont droit de vote dans la bande doit assister à une assemblée et cette même majorité doit ratifier la cession.

---

78 *Chippewas of Kettle and Stony Point v. Attorney General of Canada*, [1996] 1 CNLR 54, p. 83.

79 Voir CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Kahkewistahaw relative à la cession de terres de réserve en 1907* (Ottawa, février 1997), publié dans (1998) 8 ACRI 3, p. 75; *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Duncan relative à la cession de 1928* (Ottawa, septembre 1999), p. 171, publié (2000) 12 ACRI 57, p. 235-236.

> 2. La majorité de toutes les personnes qui ont droit de vote dans la bande doit assister à une assemblée et la majorité de ceux qui y sont présents doit ratifier la cession.
> 3. La majorité de toutes les personnes qui ont droit de vote dans la bande doit assister à une assemblée et la majorité de ceux qui sont présents et qui y votent doit ratifier la cession.
> 4. Une majorité simple des personnes qui ont droit de vote et qui assistent à l'assemblée ratifie la cession.
> 5. Une majorité simple de toutes les personnes qui ont droit de vote, qui assistent à l'assemblée et qui exercent leur droit de vote doit voter en faveur de la cession[80].

Le conseiller juridique de la Première Nation prétend que, étant donné la décision de la Cour suprême dans *Cardinal*, les options 1, 4 et 5 sont effectivement éliminées. Il ne reste donc que les options 2 et 3, lesquelles représentent les interprétations que nous soumettent respectivement la Première Nation de Cowessess et le Canada.

Le conseiller juridique de la Première Nation souligne également ces propos du juge Estey :

> La Cour d'appel, à la majorité, n'a fait aucune distinction entre la majorité des membres présents et la majorité des votants à une assemblée convoquée à cette fin, peut-être parce qu'il n'était pas nécessaire de le faire en l'espèce[81].

En conséquence, la Première Nation adopte comme position que nous pouvons accepter l'option 2, ci-dessus, et elle a présenté plusieurs arguments à l'appui de son interprétation. Premièrement, le conseiller juridique de la Première Nation trace une analogie entre la disposition touchant les cessions et les dispositions de la Loi ayant une incidence sur les droits ancestraux et issus de traité. Il fait valoir que, puisque le par. 49(1) est le mécanisme législatif par lequel le droit ancestral d'occuper des terres peut être éteint, il doit être interprété de manière stricte, et de façon à permettre le moins possible d'éteindre le droit ancestral[82].

Deuxièmement, le conseiller juridique fait siens les propos du juge Dickson dans *Nowegijick* c. *La Reine* :

> les traités et les lois visant les Indiens doivent recevoir une interprétation libérale et que toute ambiguïté doit profiter aux Indiens[83].

80 *Cardinal* c. *R.*, [1982] 1 RCS 508, p. 511-512, 13 DLR (4th) 321, [1982] 3 CNLR 3.
81 *Cardinal* c. *R.*, [1982] 1 RCS 508, p. 513; 13 DLR (4th) 321, [1982] 3 CNLR 3.
82 Mémoire de la Première Nation de Cowessess, 27 septembre 1999, p. 13-15 et 21, citant *R.* c. *Badger* [1996] 1 RCS 771, paragraphe 41.
83 *Nowegijick* c. *La Reine*, [1983] 1 RCS 29, p. 36; [1983] 144 DLR (3d) 193.

Il fait valoir que, des deux interprétations possibles du par. 49(1), la position avancée en l'espèce par la Première Nation est celle qui permet le mieux de révéler l'intention de l'ensemble de la bande par rapport à une cession. Il affirme donc que l'option 2 rejoint l'arrêt *Nowegijick*, précité, en ce qu'il est clairement dans l'intérêt de la Première Nation que le consentement soit obtenu du plus grand nombre possible de ses membres[84].

Le conseiller juridique de la Première Nation indique en outre que, bien que le juge Estey dans *Cardinal* ait fait remarquer que l'option 3 était en général conforme à l'approche utilisée en common law en matière d'exigences de vote par la majorité dans le contexte des sociétés et des associations non constituées en société, on ne devrait pas conclure que le même raisonnement devrait s'appliquer aux exigences de la *Loi sur les Indiens* en matière de cession. Il cite le juge McLachlin dans l'arrêt *Apsassin* à l'appui de sa position :

> Les formalités touchant les cessions qui sont établies par la Loi visent à protéger les droits des Indiens en exigeant que la bande concernée consente, de manière libre et éclairée, à la façon précise dont la Couronne prend la charge du bien qu'elle détient pour le compte de la bande. La Loi reconnaît également que les Indiens sont des acteurs autonomes, capables de prendre des décisions relativement aux droits qu'ils détiennent sur leur réserve, et elle fait en sorte que la Couronne respecte l'intention véritable des bandes indiennes. Aussi attirante que puisse paraître une telle solution, notre Cour doit prendre garde de ne pas écarter des mécanismes de protection soigneusement créés en vertu de lois validement édictées, pour leur substituer une méthode *ad hoc* fondée sur des analogies nouvelles, établies avec d'autres domaines du droit[85].

Le conseiller juridique affirme que l'interprétation de la Première Nation, l'option 2, est également conforme à l'approche « fondée sur l'intention » en matière de cessions proposée par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Apsassin*, précité. Dans cette affaire, les jugements de la majorité comme de la minorité font allusion à l'intention de la *bande* comme fondement à l'art. 49[86]. Le conseiller juridique affirme que l'interprétation du Canada, l'option 3, « contribue clairement à minimiser la participation des bandes aux décisions touchant les cessions[87] ». Ainsi, il affirme que l'option 2, qui exige l'assentiment de la majorité de l'ensemble du quorum, suit la directive

84 Mémoire de la Première Nation de Cowessess, 27 septembre 1999, p. 15-17.
85 *Blueberry River Indian Band* c. *Canada*, [1995] 4 RCS 344, p. 395-396.
86 *Blueberry River Indian Band* c. *Canada*, [1995] 4 RCS 344, p. 370-371, 391.
87 Mémoire de la Première Nation de Cowessess, 27 septembre 1999, p. 21.

de la Cour suprême voulant que l'on s'assure de l'intention réelle de la bande.

Pour sa part, le Canada prend comme position que certaines des observations faites par le juge Estey dans *Cardinal* appuis son point de vue qu'un consentement valide au sens du par. 49(1) de la Loi requière uniquement que la majorité des personnes présentes ayant exercé leur droit de vote se soit prononcée en faveur de la cession :

> À moins d'une disposition contraire de la loi (ce que la présente loi ne contient pas), une assemblée donne son consentement par la majorité des voies qui y sont exprimées[88].

Le conseiller juridique du Canada cite également des passages de *Cardinal* dans lesquels semble appliquée la common law dans l'interprétation du par. 49(1) :

> En *common law* et, en fait, dans la langue courante, un groupe de personnes ne peut, à moins d'être organisé d'une manière spéciale, exprimer une opinion qu'avec le consentement de la majorité. Il se présente une subtilité lorsque les membres d'un groupe déterminé qui assistent à une assemblée n'expriment pas tous leurs opinions. Dans ce cas, comme nous le verrons, la *common law* reprend encore le sens ordinaire des mots selon lequel l'opinion du groupe est celle exprimée par la majorité de ceux qui se sont prononcés ou qui ont voté sur la question en cause.
> [...]
>
> Si on était plus exigeant, c'est-à-dire si on affirmait qu'il faut plus qu'une majorité simple du quorum prescrit des membres de la bande qui ont droit de vote et qui sont présents pour ratifier la proposition, on conférerait un pouvoir indu aux membres qui, même s'ils ont droit de vote, ne se donnent pas la peine de se présenter ou, s'ils sont présents, de voter[89]...

Même si les faits dans *Cardinal* n'exigeaient pas spécifiquement que l'on tienne compte de la question des abstentions lors du vote de cession, le conseiller juridique du Canada fait valoir que des observations du genre de celles qui précèdent, lorsqu'elles sont faites par la Cour suprême, devraient être respectées et suivies, en particulier lorsqu'elles se trouvent dans la décision de la Cour faisant autorité quant à la signification du par. 49(1)[90].

88 *Cardinal c. R.* [1982] 1 RCS 508, p. 520, 15 DLR (4e) 321, [1982] 3 CNLR 3.
89 *Cardinal c. R.*, [1982] 1 RCS 508, p. 517-518, 15 DLR (4e) 321, [1982] 3 CNLR 3.
90 Mémoire du Canada, 7 octobre 1999, p. 11-12, citant à l'appui *Sellars c. R.*, [1980] 1 RCS 527, p. 540.

En ce qui a trait à l'interprétation des traités et des lois applicables aux Indiens, le conseiller juridique du Canada reconnaît que l'affaire *Nowegejick* appuie l'argument voulant que les lois concernant les Indiens devraient être interprétées libéralement. Il fait toutefois valoir que les principes énoncés dans cette affaire ont été quelque peu modifiés par les décisions ultérieures de la Cour suprême du Canada. À titre d'exemple, le conseiller juridique du Canada cite le juge La Forest dans *Mitchell* c. *Bande indienne Peguis* :

> Mais selon ma conception de l'affaire, des considérations quelque peu différentes doivent s'appliquer dans le cas des lois visant les Indiens. Alors qu'un traité est le produit d'une négociation entre deux parties contractantes, les lois relatives aux Indiens sont l'expression de la volonté du Parlement. [...] Je pense que nous devons plutôt interpréter la loi visée en tentant de déterminer ce que le Parlement voulait réaliser en adoptant l'article en question. Ce point de vue ne constitue pas un rejet de la méthode d'interprétation libérale. Comme je l'ai déjà dit, il est clair que dans l'interprétation d'une loi relative aux Indiens, et particulièrement de la *Loi sur les Indiens*, il convient d'interpréter de façon large les dispositions qui visent à maintenir les droits des Indiens et d'interpréter de façon restrictive les dispositions visant à les restreindre ou à les abroger. [...]
>
> En même temps, je n'accepte pas que cette règle salutaire portant que les ambiguïtés législatives doivent profiter aux Indiens revienne à accepter automatiquement une interprétation donnée pour la simple raison qu'il peut être vraisemblable que les Indiens la préférera[ient] à toute autre interprétation différente. Il est également nécessaire de concilier toute interprétation donnée avec les politiques que la Loi tente de promouvoir[91].

Se fondant sur la décision ultérieure de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *R* c. *Lewis*[92], qui fait sien le raisonnement énoncé ci-dessus dans *Mitchell*, le conseiller juridique du Canada affirme qu'on doit interpréter la *Loi sur les Indiens* en analysant « le texte, le contexte et l'objet de la disposition législative[93] ». Le conseiller juridique du Canada fait valoir que le sens ordinaire du libellé du par. 49(1) appuie la conclusion voulant que le Parlement souhaitait qu'un consentement valide puisse être obtenu de la majorité des personnes présentes et ayant exercé leur droit de vote.

En outre, le Canada affirme que même si l'objet protecteur des dispositions de la Loi en matière de cession a été reconnu dans *Cardinal*, le juge Estey lui-même déclarait dans cette affaire :

91 *Mitchell* c. *Bande indienne Peguis*, [1990] 2 RCS 85, p. 143.
92 *R* c. *Lewis*, [1996] 1 RCS 921.
93 *R* c. *Lewis*, [1996] 1 RCS 921, p. 954.

> Il est inutile d'interpréter le texte du législateur de manière à lui donner un sens qui n'est ni ordinaire ni normal, mais qui se superpose plutôt aux termes choisis afin de mettre en oeuvre un objet que le législateur aurait négligé selon la Cour[94].

En conséquence, le conseiller juridique du Canada fait valoir que son interprétation du paragraphe est conforme aux règles d'interprétation des lois énoncées dans les plus récentes décisions de la Cour suprême en la matière.

Troisièmement, le Canada affirme que l'interprétation de la Première Nation, l'option 2, entraîne un résultat absurde, puisque cela « donnerait un effet indu à l'indifférence d'une petite minorité[95]. »

Enfin, le Canada soutient que son interprétation du par. 49(1) préserve le choix de la neutralité, et fait qu'il n'est pas nécessaire de présumer quoi que ce soit quant aux intentions des personnes s'étant abstenues[96].

Tel qu'indiqué précédemment dans le présent rapport, le juge Estey n'avait pas à trancher entre les options 2 et 3 dans l'arrêt *Cardinal*. Les deux parties à la présente enquête ont cité des passages choisis de la décision du juge Estey, lesquels, pris isolément, semblent appuyer à la fois l'option 2 et l'option 3. En conséquence, il nous est loisible d'interpréter nous-mêmes la disposition, et d'appliquer cette interprétation aux faits de la présente espèce. Ainsi, la question dont nous sommes saisis est la suivante : Laquelle des deux interprétations se tient le plus au plan juridique, eu égard aux principes régissant l'interprétation des lois s'appliquant aux Indiens, et en gardant à l'esprit le raisonnement de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Cardinal*, qui continue de faire autorité en ce qui concerne l'interprétation du par. 49(1) de la Loi?

En premier lieu, nous devons examiner les principes pertinents d'interprétation des lois. Tel qu'indiqué précédemment, l'arrêt *Nowegejick* c. *La Reine*[97] de la Cour suprême du Canada fait autorité quant à l'argument que les « traités et les lois » concernant les Indiens doivent être interprétés de manière libérale, et que les ambiguïtés doivent profiter aux Indiens. Les décisions ultérieures de la Cour ont toutefois modifié le principe général en ce qui touche les lois. La décision de la majorité de la Cour dans l'arrêt *Mitchell* c. *Bande indienne Peguis*[98] exige que l'on étudie l'objet de la politique que la Loi tente de favoriser. Prenant appui sur le raisonnement exposé

94 *Cardinal* c. *R.*, [1982] 1 RCS 508, p. 520, 13 DLR (4e) 321, [1982] 3 CNLR 3
95 Mémoire du Canada, 7 octobre 1999, p. 18
96 Mémoire du Canada, 7 octobre 1999, p. 19-22
97 *Nowegejick* c. *La Reine*, [1983] 1 RCS 29
98 *Mitchell* c. *Bande indienne Peguis*, [1990] 2 RCS 85

dans *Mitchell*, la décision ultérieure de la Cour dans l'affaire *R.* c. *Lewis*[99] exigeait qu'on analyse « le texte, le contexte et l'objet de la disposition législative » dans le cadre de son interprétation.

La Commission a eu l'occasion, dans son enquête sur la *Friends of the Michel Society*[100] d'examiner les textes précités dans le contexte de l'interprétation d'autres dispositions de la *Loi sur les Indiens*. Dans notre rapport, nous disions notamment :

> Par conséquent, le principe ne se limite pas simplement à dire que toute interprétation profitant aux Indiens devrait être acceptée, parce que, bien entendu, nous exigeons quand même qu'elle soit fidèle au texte et à l'objet de la loi. Les lois touchant les Indiens devraient être interprétées de manière libérale, eu égard à l'intention du Parlement contenue dans le texte. [...]
>
> En somme, donc, même si les lois touchant les Indiens doivent être interprétées de façon libérale, une interprétation favorisant la protection des droits des Indiens ne peut être acceptée que si le texte et l'objet de la disposition de la loi peuvent soutenir pareille interprétation[101].

Il nous semble que le texte du paragraphe 49(1), en soi, peut soutenir tant l'interprétation mise de l'avant par le Canada que l'interprétation avancée par la Première Nation. Nous devons donc examiner l'objet de la disposition pour établir laquelle des deux interprétations possibles il faut préférer.

Le par. 49(1) de la *Loi sur les Indiens* tire ses origines dans la *Proclamation royale de 1763* :

> Attendu qu'il s'est commis des fraudes et des abus dans les achats de terres des sauvages au préjudice de Nos intérêts et au grand mécontentement de ces derniers, et afin d'empêcher qu'il ne se commette de telles irrégularités à l'avenir et de convaincre les sauvages de Notre esprit de justice et de Notre résolution bien arrêtée de faire disparaître tout sujet de mécontentement, Nous déclarons de l'avis de Notre Conseil privé, qu'il est strictement défendu à qui que ce soit d'acheter aux sauvages des terres qui leur sont réservées dans les parties de Nos colonies, ou Nous avons cru à propos de permettre des établissements; cependant si quelques-uns des sauvages, un jour ou l'autre, devenaient enclins à se départir des dites terres, elles ne pourront être achetées que pour Nous, en Notre nom, à une réunion publique ou à une assemblée des

99 *R.* c. *Lewis*, [1996] 1 RCS 921.

100 CRI, *Enquête sur la revendication de la Friends of the Michel Society* (Ottawa, mars 1998), publié (1998) 10 ACRI 73.

101 CRI, *Enquête sur la revendication de la Friends of the Michel Society* (Ottawa, mars 1998), publié (1998) 10 ACRI 73, p. 99-100.

> sauvages qui devra être convoquée à cette fin par le gouverneur ou le commandant en chef de la colonie[102]...

Dans ses propres termes, la disposition précitée reconnaît que « des fraudes et des abus » ont été commis dans l'acquisition de terres des Indiens. Elle avait clairement pour objet d'empêcher l'exploitation des sujets autochtones de la Couronne dans les transacuions foncières, un objet qui était de nature *protectrice*. Toutes les versions subséquentes de la *Loi sur les Indiens*, y compris celle de 1906 en cause dans la présente enquête, ont contenu des dispositions en matière de cession qui reprenaient la substance du texte ci-dessus, savoir, que les terres réservées aux Indiens ne peuvent être aliénées qu'en faveur de la Couronne. En conséquence, si nous statuons que la politique sous-jacente au par. 49(1) de la Loi de 1906 visait à protéger les bandes indiennes de transactions irréfléchie, nous devons interpréter l'exigence du consentement par la majorité sous cet éclairage.

Dans ce contexte, il est utile d'examiner les opinions de la Cour suprême du Canada concernant l'objet des dispositions en matière de cession de la *Loi sur les Indiens*. Premièrement, nous remarquons que le juge Estey, dans *Cardinal*, qualifie l'ensemble de l'article 49 de la Loi de 1906 de « mesures de précaution » en fonction desquelles il faut étudier la façon dont la ratification par les membres de la bande ayant droit de vote doit être déterminée[103]. Par la suite, le juge Dickson, dans l'arrêt *Guerin* c. *La Reine*, faisait les observations suivantes : « Cette exigence d'une cession vise manifestement à interposer Sa Majesté entre les Indiens et tout acheteur ou locataire éventuel de leurs terres, de manière à empêcher que les Indiens se fassent exploiter[104]. »

Plus récemment, le juge McLachlin a fait les remarques suivantes dans l'arrêt *Apsassin* : « À mon avis, les dispositions de la *Loi des Indiens* relatives à la cession des réserves des bandes établissent un équilibre entre les deux pôles extrêmes que constituent l'autonomie et la protection[105]. » Nous sommes conscients du fait que la Loi donne à une Première Nation l'autonomie de consentir à la vente ou à la location de sa réserve, et, selon la Cour suprême dans l'arrêt *Apsassin*, leurs décisions en cette matière doivent être respectées[106]. Néanmoins, nous concluons d'après ce qui précède que

102 *Proclamation royale de 1763*
103 *Cardinal* c. *R.*, [1982] 1 RCS 508, p. 519; 13 DLR (4e) 321, [1982] 3 CNLR 5
104 *Guerin* c. *La Reine*, [1984] 2 RCS 335, p. 383.
105 *Bande indienne de la rivière Blueberry* c. *Canada*, [1995] 4 RCS 344, p. 370.
106 *Bande indienne de la rivière Blueberry* c. *Canada*, [1995] 4 RCS 344, p. 358.

l'un des objets principaux des dispositions en matière de cession de la *Loi sur les Indiens*, un objet qui remonte aux origines premières de la disposition, consiste à protéger la bande de transactions abusives ou malintentionnées à l'égard de ses terres.

Tel qu'indiqué précédemment dans notre rapport, la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *R. c. Lewis*[107] a indiqué qu'il faut examiner un texte de loi en contexte, en plus de son libellé et de son objet, au moment de l'interpréter :

> Afin d'interpréter correctement les dispositions d'un texte de loi, il faut en examiner les mots en contexte : voir *Driedger on the Construction of Statutes*, *op. cit.*, à la p. 193[108].

En conséquence, nous avons pris acte des définitions des termes « bande » et « réserve » présents à l'art. 2 de la *Loi sur les Indiens* de 1906, qui font partie du contexte dans lequel les dispositions en matière de cession de la Loi de 1906 ont été adoptées :

> *2(d)* 'bande' signifie une tribu, une peuplade ou un corps de sauvages qui possède une réserve ou des terres des sauvages en commun, dont le titre légal est attribué à la Couronne [...]
>
> ...
>
> *2(i)* 'réserve' signifie toute étendue de terre mise à part, par traité ou autrement, pour l'usage et au profit d'une bande particulière de sauvages, ou concédé à cette bande[109]...

Nous remarquons que l'art. 2 de la *Loi sur les Indiens* de 1906 définit ci-dessus une « réserve » comme des terres mises de côté à l'usage et au profit d'une « bande ». Puis, le texte définit le mot « bande » comme un « corps de sauvages qui possède une réserve [...] ***en commun***[110] » Il est donc possible de conclure que les terres de réserve, dans le contexte de la *Loi sur les Indiens*, sont mises de côté pour ***tous*** les membres de la bande, et non simplement pour quelques-uns d'entre eux. Autrement dit, il est clair que la propriété d'une réserve est répartie entre tous ceux qui composent la bande, en dépit du fait que la Loi de 1906 ne permettait qu'à une partie de la bande de voter sur la cession. Lorsque nous examinons cet aspect du texte de loi,

107 *R. c. Lewis*, [1996] 1 RCS 921.
108 *R. c. Lewis*, [1996] 1 RCS 921, p. 955.
109 *Loi sur les Indiens* SRC 1906, c. 81 art. 2.
110 *Loi sur les Indiens* SRC 1906, c. 81 art. 2. Italiques ajoutés.

conjointement au double objet de protection et d'autonomie justifiant les dispositions en matière de cession contenues dans la Loi, nous concluons que l'art. 49(1) doit être interprété de manière à tenir compte de la politique visant à protéger les intérêts de l'ensemble de la bande en ce qui concerne ses terres. Dans ce contexte de propriété commune, nous devons déterminer laquelle des deux interprétations possibles sert le mieux les objets précités.

Il nous semble clair que les intérêts de l'ensemble de la bande en ce qui a trait aux terres qu'elle détient en commun sont mieux protégés si le consentement à la cession est obtenu du plus grand nombre de membres de la bande. En conséquence, il nous semble logique de donner au par. 49(1) de la *Loi sur les Indiens* une interprétation exigeant le consentement d'un nombre plus grand de membres de la bande, plutôt que d'un nombre plus petit. L'option 3, la position avancée par le Canada, permettrait à une partie plus petite de ceux qui assistaient à l'assemblée de cession de déterminer le sort des terres mises de côté pour les générations actuelles et futures de la bande dans son ensemble. L'option 2, par ailleurs, exigerait que l'on tienne compte de la totalité des personnes présentes à l'assemblée avant qu'une décision de ce genre puisse être prise. Étant donné le texte, le contexte et l'objet du par. 49(1) de la *Loi sur les Indiens* de 1906, nous statuons que l'option 2, laquelle exige que le consentement de la majorité obtenu de toutes les personnes présentes à l'assemblée de cession, doit être privilégiée.

QUESTION 2 : NOMBRE DE PERSONNES HABILITÉES À VOTER À L'ASSEMBLÉE DE CESSION DE 1907

D'après la prépondérance de la preuve dont dispose présentement la Commission en l'espèce, combien de membres de la bande de Cowessess habilités à voter ont assisté à l'assemblée de cession tenue le 29 janvier 1907 aux fins d'un vote de cession?

Les parties à l'enquête s'entendent sur le fait qu'il y avait une possibilité de 37 membres de la bande de Cowessess habilités à voter à l'époque de la cession de 1907. Elles divergent cependant quant au nombre de membres présents à l'assemblée. Normalement, il est nécessaire de déterminer le nombre de personnes présentes à deux fins : pour déterminer s'il y a quorum à l'assemblée (ce qui n'est pas en litige en l'espèce), ainsi que pour déterminer s'il y a eu consentement de la majorité. Notre analyse sera concentrée sur le deuxième aspect du consentement majoritaire.

La Première Nation adopte comme position que cette question de fait doit être examinée dans le contexte de l'ensemble de la preuve relative aux événements entourant la cession. Le conseiller juridique de la Première Nation fait valoir que, compte tenu de la preuve dont nous disposons en l'espèce, au moins 30, et peut-être 35, membres habilités à voter étaient présents à l'assemblée, et qu'en conséquence, on n'a pas obtenu de majorité valide.

D'abord, le conseiller juridique de la Première Nation compare la liste des votants transcrite dans le procès-verbal de l'assemblée[111] au document de cession lui-même[112], et fait remarquer que même s'il semble y avoir au procès-verbal 29 votes, les 22 marques ou signatures présentes sur le document de cession comprennent celles de 2 personnes (Norbert Delorme et Francis Delorme) qui n'apparaissent pas sur la liste des personnes habilitées à voter. Puisque la cession a été signée le même jour que le vote a eu lieu, le conseiller juridique affirme que, par déduction, ces deux personnes doivent aussi avoir assisté à l'assemblée de cession. Comme argument additionnel à cette conclusion, le conseiller juridique soutient que le rapport fait par l'inspecteur Graham à ses supérieurs[113] laisse entendre que les 22 personnes ayant signé la cession étaient toutes à l'assemblée, et que, puisque la liste des votants énumère huit personnes qui n'ont pas signé la cession, il devait y avoir au moins 30 personnes présentes[114]. En outre, la Première Nation prend pour position que le registre de paiement de la première avance à la bande[115], effectué le même jour qu'a eu lieu le vote de cession, comprend les noms de cinq personnes habilitées à voter qui n'ont ni voté, ni signé la cession. Puisque le procès-verbal indique que le paiement de l'avance s'est déroulé après le vote, et en même temps que la signature de la cession, le conseiller juridique soutient qu'une partie ou la totalité de ces personnes doivent avoir aussi été présentes à l'assemblée[116]. Finalement, le conseiller juridique se fonde sur les récits historiques de la bande, qui ont été présentés à l'audience publique, selon lesquels Norbert Delorme et Francis Delorme étaient tous deux présents à l'assemblée[117] et qu'il y avait aussi sur place des personnes s'étant abstenues de voter[118].

111 Registre de la région de Broadview, « Reserve No. 73 - Crooked Lakes Agency », procès-verbal du conseil, 29 janvier 1907 (Pièce 1 de la CRI, p. 55-56)
112 « Surrender - Cowessess Band of Indians », 29 janvier 1907 (Documents de la CRI, p. 139-140)
113 W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes au secrétaire des Affaires indiennes, 12 février 1907, AN, RG 10, vol. 3752, dossier 26,623 (Documents de la CRI, p. 168-171)
114 Mémoire de la Première Nation de Cowessess, 27 septembre 1999, p. 7-8
115 « Record of First Advance Payment... » 29 janvier 1907 (Documents de la CRI, p. 157-158)
116 Mémoire de la Première Nation de Cowessess, 27 septembre 1999, p. 9
117 Transcriptions de la CRI, 11 mars 1998, p. 43 (George Delorme)
118 Transcriptions de la CRI, 11 mars 1998, p. 38 (Henry Delorme)

Pour sa part, le Canada fait valoir que la seule preuve crédible concernant le nombre de personnes présentes à l'assemblée appuie sa position voulant que seulement 29 personnes habilitées à voter étaient sur les lieux. Puisque le Canada est aussi d'avis qu'il y a eu 15 votes authentiques en faveur de la cession, il fait valoir que la cession est valide.

Le conseiller juridique du Canada se fonde sur le procès-verbal de l'assemblée de cession, dans lequel il semble être indiqué que 29 membres habilités à voter ont répondu à l'appel nominal avant le vote[119]. Il reconnaît que le document de cession porte le nom de deux personnes, Francis Delorme et Norbert Delorme, qui ne sont pas consignés au procès-verbal parmi ceux des personnes ayant voté, mais il fait valoir qu'aucun des deux documents n'indique sans équivoque qu'ils étaient tous deux présents au vote[120]. En ce qui concerne Norbert Delorme, le Canada prend pour position qu'il était présent, mais qu'il aurait été par erreur appelé « Nap » Delorme dans le procès-verbal, ce qui fait l'objet de la question 3 plus loin. En ce qui concerne Francis Delorme, le Canada soutient que la prépondérance de la preuve soumise aux fins de l'enquête établit qu'il est arrivé à l'assemblée à temps pour signer le document de cession, mais qu'il n'était pas présent au moment du vote. À l'appui de cette conclusion, le Canada fait remarquer que le procès-verbal d'un vote ultérieur dans la réserve concernant une question différente[121] indique spécifiquement le nom d'une personne s'étant abstenue. Le conseiller juridique fait donc valoir que l'absence d'une note de ce genre dans le procès-verbal du vote relatif à la cession de 1907 prouve qu'il n'y a pas eu d'abstention à cette occasion[122].

En outre, le conseiller juridique du Canada cite le rapport de l'inspecteur Graham en preuve qu'il a fallu de nombreuses heures pour effectuer le paiement de la première avance, et qu'en conséquence, il s'est écoulé une période importante de temps au cours de laquelle Francis Delorme aurait pu arriver et signer le document de cession[123].

Pour ce qui est des personnes qui ont reçu l'avance le 29 janvier 1907, mais qui ne sont pas énumérées comme présentes dans le procès-verbal et qui n'ont pas signé la cession, le conseiller juridique du Canada soutient que les récits historiques présentés par la Première Nation ne sont pas fiables. Il affirme que cette preuve n'a pas les détails nécessaires, ne repose pas sur

119 Mémoire du Canada, 7 octobre 1999, p. 29
120 Mémoire du Canada, 7 octobre 1999, p. 30
121 « Crooked Lakes Agency – Minute Book – Cowessess Band », 15 mai 1908 (Pièce 1 de la CRI, p. 71-72)
122 Mémoire du Canada, 7 octobre 1999, p. 31
123 Mémoire du Canada, 7 octobre 1999, p. 31

une connaissance de première main, et semble à sa face représenter l'opinion des témoins à partir d'autres documents[124].

En réfutation, la Première Nation affirme que la preuve fondamentale sur laquelle le Canada se fonde relativement à cette question, nommément le procès-verbal de l'assemblée de cession daté du 29 janvier 1907, semble avoir été modifiée de façon importante. Plus particulièrement, il est allégué que le nombre de votants inscrits comme ayant répondu à l'appel nominal a été changé de « 30 » à « 29 ». Le conseiller juridique fait donc valoir que le document n'est pas une preuve fiable sur ce point[125].

Avant de prendre une décision quelconque sur cette question, nous devons examiner la preuve dont nous disposons dans la présente enquête. La preuve documentaire touchant le nombre de personnes présentes à l'assemblée se compose du procès-verbal de l'assemblée de cession, du document de cession, et de la liste des bénéficiaires montrant le premier paiement de l'avance sur le produit aux membres de la bande. Tous les documents précités sont datés du 29 janvier 1907. Sont aussi important la déclaration sous serment attestant des circonstances de la cession, datée du 2 février 1907, et le rapport de l'inspecteur Graham à ses supérieurs, daté du 12 février 1907.

Le document le plus détaillé portant sur la question des présences est le procès-verbal de l'assemblée de cession[126]. Ce document indique que l'appel nominal a été fait et que 29 votants ont répondu à l'appel de leur nom. Après avoir examiné le document original, le nombre « 29 » semble toutefois avoir été inscrit par-dessus le nombre « 30 » lors d'une modification ultérieure. On ne dispose d'aucun élément de preuve quant à la source de la modification ou aux circonstances l'ayant entourée. Le procès-verbal fait également la liste des noms de 29 personnes qui apparemment étaient présentes à l'assemblée. Sur les 29 votants, il est indiqué dans le document que 15 ont voté en faveur de la cession et 14 ont voté contre la cession. Il est aussi indiqué ce qui suit :

> [Traduction]
> Après le vote, le paiement commence une fois que les personnes suivantes eurent signé l'accord de cession[127].

124 Mémoire du Canada, 7 octobre 1999, p. 32-33.
125 Mémoire de réfutation de la Première Nation de Cowessess, 14 octobre 1999, p. 12-13.
126 « Reserve No. 73, Crooked Lakes Agency », procès-verbal, 29 janvier 1907 (Documents de la CRI, p. 136-137).
127 « Reserve No. 73, Crooked Lakes Agency », procès-verbal, 29 janvier 1907 (Documents de la CRI, p. 136).

Le document énumère ensuite les noms de 22 personnes qui ont signé la cession, une liste conforme à la liste des signataires du document de cession lui-même[128]. La liste des votants comprend les noms d'un certain nombre de personnes qui n'ont pas signé la cession, mais il est indiqué que tous (à l'exception de « Nap Delorme ») ont voté contre la cession, le fait qu'ils n'aient pas signé n'est peut-être pas surprenant.

Sur les 22 signataires de la cession, deux personnes, Norbert Delorme et Francis Delorme, ne sont pas inscrites sur la liste de ceux ayant voté. Si l'on met de côté la question de savoir si Norbert était en fait le « Nap Delorme » qui a voté, il nous semble que 30 personnes connues habilitées à voter, dont 28 sur la liste des votants et deux dans le document de cession, ont soit voté soit signé la cession. En outre, un certain nombre de votants ont reçu paiement de la première avance le jour même[129], mais n'ont pas signé la cession et ne sont pas énumérés comme ayant voté.

Le rapport de l'inspecteur Graham à ses supérieurs, daté du 12 février 1907 constitue l'un des autres éléments de preuve sur lequel se fondent les deux parties à l'égard d'aspects différents. Voici ce que l'inspecteur Graham y dit notamment :

> [Traduction]
> La bande s'est assemblée à cette date et, après de longues discussions, un vote a été tenu à l'issue duquel quinze étaient en faveur de la vente et quatorze, contre. Le chef Joe LeRat et le conseiller A. Delorme sont des indiens conservateurs qui ont voté contre la cession. Même si le vote a été aussi serré, il est intéressant de remarquer que vingt-deux des vingt-neuf Indiens présents à l'assemblée ont signé. J'ai commencé à payer à ces Indiens leur dixième approximatif du prix, savoir 66 $. Le paiement s'est poursuivi tard dans la nuit et pendant plusieurs jours après[130].

Enfin, nous devons tenir compte de l'affidavit de l'inspecteur Graham et Alexander Gaddie attestant des circonstances entourant la cession. L'affidavit, qui était déjà imprimé, contient les éléments pertinents suivants :

> [Traduction]
> La [...] cession a été ratifiée par la majorité des hommes de la dite bande d'Indiens

128 « Surrender - Cowessess Band of Indians », 29 janvier 1907 (Documents de la CRI, p. 138-140).
129 « Record of First Advance Payment... » 29 janvier 1907 (Documents de la CRI, p. 147-158).
130 W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes au secrétaire des Affaires indiennes, 12 février 1907, AN, RG 10, vol. 3752, dossier 26,623 (Documents de la CRI, p. 168-171).

de [la réserve numéro 73 de Cowessess] ayant vingt et un ans révolus présents à l'assemblée[131].

Quel effet cela a-t-il alors sur la décision à prendre en l'espèce? En ce qui concerne d'abord le procès-verbal de l'assemblée, nous concluons que le remplacement apparent du nombre 30 par le nombre 29 en ce qui a trait au décompte des personnes présentes rend cette partie du document peu fiable à ce chapitre. Nous n'avons obtenu aucune explication à savoir comment ou pourquoi cette modification a été faite et, en conséquence, il ne serait pas prudent de l'utiliser pour trancher la question même qui est en litige dans la présente enquête.

Notre lecture de l'observation faite par l'agent Millar dans le même document, précité, concernant le début du paiement et de la signature, nous pousse à conclure que le paiement a commencé immédiatement après le vote, et que la signature du document et le paiement ont eu lieu simultanément. Cependant, il va de soi que le paiement à l'ensemble de la bande ait pu prendre beaucoup de temps.

Le rapport de l'inspecteur Graham, précité, semble indiquer que 29 membres assistaient à l'assemblée. Nous sommes cependant d'accord avec le conseiller juridique de la Première Nation qu'une interprétation normale de l'affirmation de Graham voulant que « vingt-deux des vingt-neuf Indiens présents à l'assemblée ont signé » nous pousserait à conclure que les 22 signataires en question étaient assurément présents. Si c'est le cas, le nombre total des personnes présentes dépasserait 29 puisque Francis Delorme était parmi les signataires. En conséquence, cette partie du rapport semble contradictoire ce qui en diminue beaucoup la valeur probante.

Nous remarquons aussi qu'une autre affirmation de ce rapport est inexacte, ce qui diminue encore une fois la valeur probante que l'on devrait donner au rapport dans son ensemble. Plus particulièrement, le document contient une affirmation voulant que Graham avait :

[Traduction]
commencé à payer à ces Indiens leur dixième approximatif du prix, savoir 66 $. Le paiement s'est poursuivi tard dans la nuit et pendant plusieurs jours après[132].

131 « Surrender Affidavit », William H. Graham et Alexander Gaddie, 2 février 1907 (Documents de la CRI, p. 145).
132 W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes au secrétaire des Affaires indiennes, 12 février 1907, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623 (Documents de la CRI, p. 168-171).

Cette déclaration semble vouloir dire qu'un paiement de 66 $ a eu lieu sur une période de quelques jours. La preuve déposée en l'espèce montre toutefois clairement qu'il y a eu deux paiements de l'avance sur le produit, un de 33 $ qui a eu lieu le 29 janvier 1907[133], suivi d'un second de 33 $, qui a eu lieu le 4 février 1907[134]. On pourra dire qu'il s'agit d'une imprécision mineure. Cependant, cela démontre à tout le moins que Graham n'a pas consigné cet événement de manière exacte. En conséquence, nous croyons que l'on devrait être prudent avant d'accepter les détails de ses affirmations comme des vérités absolues.

Dans l'affidavit de cession, Graham et Alexander Gaddie déclarent sous serment qu'une majorité des personnes présentes ont voté en faveur de la cession[135]. Cela signifierait qu'au maximum 29 membres habilités à voter étaient présents, puisque d'autres éléments de preuve, comme le procès-verbal, indiquent qu'il y a eu 15 votes favorables. Il faut cependant examiner le poids à accorder à cette preuve. La mention dans l'affidavit d'une majorité des personnes « présentes » se trouve dans la partie du document imprimée à l'avance. Il ne s'agit pas d'une affirmation faite d'après une connaissance personnelle qu'avaient Graham et Gaddie au moment de l'événement. De plus, il est clair qu'Alexander Gaddie était illettré, comme en témoigne son consentement sur l'affidavit au moyen d'une marque plutôt que d'une signature. Par conséquent, il ne serait pas prudent de considérer ce document comme déterminant alors que la preuve est aussi équivoque qu'en l'espèce.

Il ressort que la preuve pertinente examinée jusqu'à présent ne révèle pas une prépondérance claire penchant plus d'un côté ou l'autre de la question. En fait, nous aurions pu devoir décider de la question en nous fondant uniquement sur le fardeau de la preuve, n'eut été d'un autre élément de preuve dont nous sommes saisis. Plus particulièrement, lorsque nous examinons le document de cession lui-même, nous trouvons des éléments qui tendent à soutenir la conclusion que Francis Delorme était probablement présent à l'assemblée de cession.

Tel qu'indiqué précédemment, le procès-verbal montre que le paiement de la première avance sur le produit a commencé immédiatement après le vote, et que la signature de la cession s'est déroulée en même temps que le paiement. Le document de cession du 29 janvier 1907[136] révèle que Francis

133 « Record of First Advance Payment... » 29 janvier 1907 (Documents de la CRI, p. 147-158).
134 « Record of Second Advance Payment... » 4 février 1907 (Documents de la CRI, p. 159-167).
135 « Surrender Affidavit », William H. Graham et Alexander Gaddie, 2 février 1907 (Documents de la CRI, p. 145).
136 « Surrender - Cowessess Band of Indians », 29 janvier 1907 (Documents de la CRI, p. 138-140).

Delorme a signé la cession, un fait confirmé par le procès-verbal[137]. De plus, il n'a pas été le dernier à signer le document, mais a signé avant cinq membres de la bande qui étaient indiscutablement présents au moment du vote. On se souviendra que Francis Delorme et Norbert Delorme sont les deux seuls noms n'apparaissant pas sur la liste des votants qui ont signé la cession. Si on fait abstraction pour le moment de la question entourant Norbert Delorme, il nous semble plus raisonnable de conclure que Francis était présent au moment du vote, mais s'est abstenu, que de conclure qu'il n'est arrivé que plus tard pour signer et obtenir le paiement.

À l'appui de cette conclusion, nous remarquons que cinq autres hommes de la bande habilités à voter ont été payés cette journée-là, même s'ils n'ont pas signé la cession, et n'apparaissent pas sur la liste des votants. Ce sont Pierre LeRat (nº 11), Wahpekahnewanp (nº 139), Alfred Cowessess (nº 145), Patrick Redwood (nº 152) et James Kanaswaywetung (nº 162)[138]. En dehors de Norbert, Francis est le seul non-votant qui a signé la cession en plus de toucher le paiement. Sa position unique à cet égard fait pencher la prépondérance des probabilités en faveur de la conclusion voulant qu'il assistait à l'assemblée.

En conséquence, les circonstances entourant la participation de Francis aux événements du 29 janvier 1907 nous laissent croire qu'il est plus que probable qu'il a assisté à l'assemblée, mais s'est abstenu de voter. Donc, si l'on fait abstraction pour le moment la question de savoir si « Nap Delorme » était habilité ou non à voter, nous concluons que la présence de Francis Delorme porte le nombre total des personnes présentes à l'assemblée de cession et habilitées à voter à 30.

QUESTION 3 : LA MAJORITÉ DES PERSONNES HABILITÉES À VOTER A-T-ELLE CONSENTI?

D'après la prépondérance de la preuve dont dispose la Commission en l'espèce, la majorité des membres de la bande de Cowessess habilités à voter ont-ils consenti à la cession d'une partie de la réserve nº 73 selon les exigences de la *Loi sur les Indiens*?

137 Registre de la région de Broadview, « Reserve No. 73, Crooked Lakes Agency », procès-verbal du conseil, 29 janvier 1907 (Pièce 1 de la CRI, p. 55-56).

138 « Record of First Advance Payment... » 29 janvier 1907 (Documents de la CRI, p. 147-158). De plus, Isidore Sparvier, qui n'a ni voté, ni signé, a fait remettre son paiement à son frère, et la liste des bénéficiaires indique qu'Isidore « était trop malade pour venir ».

Lorsque nous avons examiné la question 1, nous avons interprété le par. 49(1) de la *Loi sur les Indiens* comme exigeant que la majorité soit obtenue des personnes « présentes » à l'assemblée de cession, et non simplement de celles « présentes et exerçant leur droit de vote ». Étant donné que nous avons conclu par prépondérance des probabilités que Francis Delorme était présent à l'assemblée, nous devons conclure que la cession n'est pas valide, aux motifs que l'on n'aurait pas réussi à obtenir un vote majoritaire, en dépit de l'identité de « Nap Delorme ». Notre raisonnement est le suivant. Même s'il y a eu 15 votes valides en faveur de la cession, (c.-à-d. si « Nap Delorme » était en fait Norbert Delorme), la présence de Francis porte le total des présences à 30, ce qui signifie que la majorité n'a pas été obtenue. Si on élimine complètement le vote de Nap Delorme, il resterait 14 votes en faveur de la cession, sur les 29 membres présents et habilités à voter. D'une manière ou d'une autre, la cession n'est pas valide. Nous n'avons donc pas à examiner la preuve touchant l'identité de « Nap Delorme », ou à rendre de décision sur cette question.

PARTIE V

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATION

Il a été demandé à la Commission d'enquêter et de faire rapport sur la question de savoir si le gouvernement du Canada a envers la Première Nation de Cowessess une obligation légale non respectée. Nous sommes arrivés à la conclusion que c'est le cas.

Premièrement, nous avons conclu que les dispositions relatives aux cessions dans la *Loi sur les Indiens* exigent qu'une majorité des personnes habilitées à voter qui *assistent* à l'assemblée de cession vote en faveur de la cession pour que celle-ci soit valide. Après un examen attentif du libellé, de l'objet et du contexte des dispositions de la loi, nous concluons que le Parlement a clairement eu l'intention dans sa Loi de protéger l'ensemble de la bande des transactions inconsidérées relatives à ses terres. Le fait d'interpréter les dispositions en matière de cession de manière à n'exiger la majorité que des personnes présentes et exerçant leur droit de vote permettrait en théorie à un petit nombre de membres de la bande de consentir à l'abandon définitif de la réserve, un bien mis de côté pour la totalité de la bande. En conséquence, nous statuons qu'il faut compter les abstentions pour établir le quorum.

Deuxièmement, nous concluons, selon la preuve dont nous sommes saisis, qu'il est plus que probable que Francis Delorme ait assisté à l'assemblée de cession, tout en s'abstenant de voter. Donc, par prépondérance des probabilités, nous concluons qu'il y avait non pas 29 mais au moins 30 personnes habilitées à voter lors de l'assemblée de cession le 29 janvier 1907.

Troisièmement, puisque seulement 15 membres ont voté en faveur de la cession, étant donné que nous avons établi que Francis Delorme était présent à l'assemblée, nous concluons que la cession ne peut être valide, quelle que soit l'identité de la personne apparaissant dans le procès-verbal sous le nom de « Nap Delorme ». Nous sommes arrivés à la conclusion que, même si « Nap Delorme » était en fait Norbert Delorme, un vote majoritaire valide n'aurait pas pu être obtenu, puisqu'il fallait compter Francis Delorme dans le

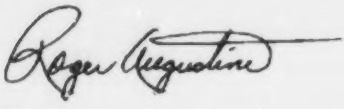
quorum. Nous n'avons donc pas à statuer quant à l'identité de « Nap Delorme », car la cession ne serait pas valide dans un cas comme dans l'autre.

Tel qu'indiqué à la Partie IV, nous avons constaté que la preuve documentaire présentée dans le cadre de l'enquête appuie nos conclusions. Nous ferons également remarquer que nos décisions rejoignent les croyances des anciens qui ont témoigné lors de l'audience publique qu'un vote majoritaire valide n'avait pas été obtenu.

En conclusion, nous recommandons donc aux parties :

Que la revendication de la Première Nation de Cowessess concernant la partie de la RI 73 cédée en 1907 soit acceptée aux fins de négociations en vertu de la politique des revendications particulières du Canada.

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS



Roger J. Augustine
Commissaire

Fait le 28 mars 2001

ANNEXE A

ENQUÊTE SUR LA PREMIÈRE NATION DE COWESSESS CONCERNANT LA CESSION DE 1907

1. Séances de planification — 24 octobre 1996, 19 novembre 1997

2. Audience publique — 11 mars 1998

Une audience publique a eu lieu dans la collectivité de la Première Nation de Cowessess. La Commission a entendu les témoignages de Harriet Lerat, Harold Lerat, Henry Delorme, George Delorme, Audrey Lerat, Theresa Stevenson, Bob Stevenson, George Tanner et Andrew Delorme.

3. Plaidoiries — Regina, Saskatchewan, 20 octobre 1999

4. Contenu du dossier officiel

Le dossier officiel de l'enquête sur la cession de 1907 de la Première Nation de Cowessess se compose des documents suivants :

- la preuve documentaire (4 volumes de documents)
- 5 pièces présentées au cours de l'enquête
- la transcription de l'audience publique
- le mémoire du conseiller juridique du Canada ainsi que le mémoire et le mémoire de réfutation du conseiller juridique de la Première Nation de Cowessess, y compris la jurisprudence soumise par les conseillers juridiques avec leurs mémoires et la transcription des plaidoiries.

Le rapport de la Commission et les lettres d'accompagnement destinées aux parties seront les dernières pièces versées au dossier officiel de l'enquête.

RÉPONSES

Concernant l'enquête sur la Première Nation de Moose Deer Point, droits des Pottawatomis Robert D. Nault, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, à Daniel J. Bellegarde et James Prentice,
Commission des revendications des Indiens
29 mars 2001
303

Concernant l'enquête sur la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca
Revendication relative au barrage WAC Bennett et aux dommages à la réserve indienne nº 201
Robert D. Nault, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, à James Prentice, Commission des revendications des Indiens
2 avril 2001
305

Concernant la Première Nation de 'Namgis, île Cormorant Robert D. Nault, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, à Daniel J. Bellegarde et James Prentice,
Commission des revendications des Indiens
11 mai 2001
307

Concernant la Première Nation de Duncan, cession de 1928
Robert D. Nault, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, à Daniel J. Bellegarde, James Prentice et Roger J. Augustine,
Commission des revendications des Indiens
13 juin 2001
311

[Traduction]

Messieurs Daniel J. Bellegarde et James Prentice, c.r.
Coprésidents
Commission des revendications particulières des Indiens
C.P. 1750, Succ. B
Ottawa (Ontario) K1P 1A2

Messieurs,

Je vous remercie de m'avoir fait parvenir des exemplaires du rapport publié en mars 1999 par la Commission des revendications particulières des Indiens (CRPI) sur l'enquête relative à la Première Nation de Moose Deer Point. Je regrette que le Canada ait mis si longtemps à répondre au rapport de la Commission sur cette revendication.

Vous vous souviendrez que trois questions ont été examinées par la Commission dans son enquête sur cette revendication. Ce sont les suivantes :

1) La Couronne a-t-elle fait des promesses à ses alliés, y compris aux ancêtres des membres de la Première Nation de Moose Deer Point?

2) Dans l'affirmative, quelles étaient la nature et la portée de ces promesses?

3) La Couronne a-t-elle une obligation légale non respectée envers la Première Nation de Moose Deer Point?

Je remarque que la CRPI est arrivée à la conclusion que le discours prononcé en 1837 par Samuel Jarvis constituait un « traité ». Cependant, le Canada demeure d'avis que le discours de Jarvis était un énoncé unilatéral d'une politique du gouvernement comprenant l'invitation aux Indiens rassemblés de s'installer à l'île Manitoulin. Je remarque aussi que la CRPI n'a pas conclu que le Canada avait une obligation légale non respectée envers la Première Nation de Moose Deer Point relativement aux présumées promesses issues de traité et non respectées.

La CRPI a conclu que le surintendant Anderson a mis fin, lors d'un discours qu'il a prononcé en 1852 devant des Indiens à Penetanguishene, au droit à des « présents ». En ce qui concerne les droits de la Première Nation à l'égalité ainsi qu'à l'utilisation et l'occupation des terres à des fins traditionnelles, la Commission a fait remarquer que « la Première Nation n'a pas présenté le type de preuve avec laquelle nous serions à l'aise de définir avec précision l'étendue de ces droits ou avec laquelle nous pourrions conclure avec certitude que la Couronne ne les a pas respectés. » Malgré cette conclusion, la CRPI recommandait que le Canada amorce des négociations avec la Première Nation de Moose Deer Point et

procède à des recherches plus approfondies pour déterminer si les droits en litige peuvent être prouvés.

Aux termes de la Politique des revendications particulières, le Canada doit entreprendre des négociations lorsqu'il est établi qu'il existe une obligation légale non respectée. Aux termes de la Politique des revendications particulières, les Premières Nations reçoivent un financement pour les aider dans les recherches sur leur revendication, pour embaucher des avocats, et pour présenter leur revendication. Dans la présente affaire, même s'il n'a pas été établi qu'il y avait obligation légale non respectée, la CRPI a recommandé que le Canada fasse « des recherches plus approfondies sur les droits non respectés de la Première Nation, le cas échéant, aux termes du traité ».

Le Canada a assurément procédé à des recherches conjointes avec des Premières Nations dans le passé. Toutefois, les paramètres de ces recherches et les questions précises faisant l'objet des recherches ont toujours été au préalable bien définis. Je suis convaincu que la CRPI comprendra que la situation de la revendication en l'espèce est passablement différente. Après un mémoire de revendication très fouillé, l'examen par le Canada, l'enquête exhaustive de la CRPI et, d'après ce qu'on me dit, une représentation très compétente du conseiller juridique de la Première Nation, la substance même des droits conférés par traité que le Canada est présumé avoir violé ne peut être définie avec certitude. Compte tenu des circonstances, je ne suis pas disposé à autoriser un projet conjoint de recherche avec la Première Nation.

J'ajouterai cependant qu'il est toujours loisible à la Première Nation de présenter d'autres arguments sur les questions abordées par la CRPI, et que le Canada examinera ces arguments conformément à la Politique des revendications particulières. La Première Nation a été avisée que des fonds étaient disponibles pour procéder à des recherches additionnelles.

Je suis désolé que ma réponse ne puisse être davantage favorable pour le moment.

Je vous prie de recevoir, Messieurs, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

[Original signé par]

Robert D. Nault, C.P., député fédéral

c.c. Chef Edward Williams

[Traduction]

M. James Prentice, c.r.
Président
Commission des revendications particulières des Indiens
C.P. 1750, Succ. B
Ottawa (Ontario) K1P 1A2

Monsieur,

Je vous remercie de m'avoir fait parvenir des exemplaires du rapport publié en mars 1998 par la Commission des revendications particulières des Indiens (CRPI) sur l'enquête relative à la revendication particulière de la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca (la PN) et intitulé *Enquête sur la revendication de la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca concernant le barrage WAC Bennett et les dommages causés à la réserve nº 201*.

Vous vous souviendrez que quatre questions ont été examinées par la CRPI dans le rapport :

1) Le Canada a-t-il l'obligation légale ou fiduciaire envers la PN d'empêcher ou d'atténuer les dommages environnementaux causés par B.C. Hydro à la RI 201 ou de demander une compensation?

2) Dans l'affirmative, quelle est la nature et l'étendue de l'obligation légale et fiduciaire de la Couronne en matière de protection environnementale des terres de réserve?

3) La Couronne s'est-elle acquittée de ses obligation légales et fiduciaires envers la PN?

4) La Couronne a-t-elle violé les droits issus de traité de la PN en permettant une interférence déraisonnable et injustifiée aux droits de chasse, de pêche et de piégeage dans la RI 201?

La CRPI est arrivée à la conclusion que le Canada a envers la PN une obligation légale non respectée et a recommandé que la revendication de la PN soit acceptée aux fins de négociations en vertu de la Politique des revendications particulières du Canada. D'après l'examen juridique des faits réalisé par le ministère de la Justice, le Canada n'est pas d'accord avec la recommandation de la Commission, laquelle ne sera pas acceptée aux fins de négociations en vertu de la Politique.

À notre avis, le Canada n'avait pas l'obligation de fiduciaire de protéger la réserve nº 201 des dommages causés à la réserve par la construction et l'exploitation du barrage Bennett par une tierce partie. Le Canada n'avait pas l'obligation d'invoquer les dispositions de la *Loi sur la protection des eaux navigables* afin d'arrêter la construction du barrage Bennett ou de

le détruire une fois construit. De plus, le Canada n'était pas obligé par le Traité 8 de veiller à ce que la réserve soit protégée des dommages découlant de la construction et de l'exploitation du barrage Bennett. En conséquence, il n'y a pas d'obligation légale non respectée de la part du Canada envers la PN.

J'aimerais remercier la Commission des revendications particulières des Indiens de l'attention qu'elle a portée à la présente revendication.

Je vous prie de recevoir, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

[Original signé par]

Robert D. Nault, C.P., député fédéral

[Traduction]

M. Daniel J. Bellegarde
M. James Prentice, c.r.
Coprésidents
Commission des revendications particulières des Indiens
C.P. 1750, Succ. B
Ottawa (Ontario) K1P 1A2

Messieurs,

Comme vous le savez, j'ai en main le rapport publié par la Commission des revendications particulières des Indiens (CRPI) en mars 1996 concernant la revendication particulière de la Première Nation de 'Namgis et intitulé *Enquête sur la revendication soumise par la Première Nation de 'Namgis à l'égard de l'île Cormorant*. Je regrette que le Canada ait mis si longtemps à répondre au rapport de la Commission sur cette revendication.

Les sept questions dont la CRPI était saisie sont les suivantes :

1. Aux termes du décret (et des documents afférents) désignant M. Sproat au poste de commissaire des réserves indiennes, le Canada avait-il l'obligation stricte de déférer à un juge de la Cour suprême de la Colombie-Britannique le différend relatif au rejet de la décision du commissaire Sproat concernant l'attribution de l'île Cormorant?

2. Le Canada était-il obligé, en sa qualité de fiduciaire, de déférer à un juge de la Cour suprême de la Colombie-Britannique le différend relatif au rejet de la décision du commissaire Sproat concernant l'attribution de l'île Cormorant?

3. Comme solution de rechange, aux termes de l'article 13 des *Condition de l'adhésion de la Colombie-Britannique (1871)*, le Canada avait-il l'obligation de déférer au secrétaire d'État pour les colonies le différend relatif au rejet de la décision du commissaire Sproat concernant l'attribution de l'île Cormorant?

4. Si l'on répond oui aux questions 2 et 3, peut-on conclure que le Canada a respecté son obligation en demandant « au conseiller particulier du premier ministre MacDonald sur les Affaires indiennes et les questions ferroviaires, J.W. Trutch » d'examiner la question et de donner son avis?

5. Si le différend relatif au rejet de la décision du commissaire Sproat concernant l'attribution de l'île Cormorant avait été déféré à un juge de la Cour suprême de la Colombie-Britannique, ce dernier aurait-il confirmé la décision du commissaire Sproat?

6. Le Canada a-t-il fait preuve de négligence en ne déférant pas à un juge de la Cour suprême de la Colombie-Britannique ou au secrétaire d'État pour les colonies le différend relatif au rejet de la décision du commissaire Sproat concernant l'attribution de l'île Cormorant?

7. La Politique des revendications particulières s'applique-t-elle à cette revendication?

La CRPI recommandait que le Canada accepte la revendication aux fins de négociations. Elle concluait que, aux termes du décret (et des documents afférents) désignant M. Sproat au poste de commissaire des réserves indiennes, le Canada avait l'obligation de déférer à un juge de la Cour suprême de la Colombie-Britannique le différend relatif au rejet de la décision du commissaire Sproat concernant l'attribution de l'île Cormorant. La CRPI concluait aussi que le Canada avait l'obligation de fiduciaire de déférer ce différend et que le Canada ne s'était pas acquitté de son obligation en demandant à son conseiller particulier, M. Joseph Trutch, d'examiner la question et de donner son avis? La CRPI a également indiqué que, si le Canada s'était acquitté de ses obligations, il aurait peut-être réussi à maintenir l'attribution ou au moins à obtenir une plus grande partie de terres de réserve pour la Première Nation.

À la lumière de ces conclusions, la CRPI n'a pas jugé nécessaire d'examiner les questions de savoir si un obligation découle de l'article 13 des *Condition de l'adhésion de la Colombie-Britannique (1871)* ou de savoir si le Canada a fait preuve de négligence en ne déférant pas à un juge de la Cour suprême de la Colombie-Britannique le rejet de la décision du commissaire Sproat concernant l'attribution de l'île Cormorant. Enfin, la CRPI concluait que la Politique des revendications particulières s'appliquait à la revendication de la Première Nation.

Le Canada a soigneusement examiné les recommandations de la CRPI. Malgré l'analyse de la politique et du droit réalisée à la suite de ce rapport de la CRPI et d'autres documents, le Canada demeure d'avis que les faits ne révèlent pas d'obligation légale non respectée envers la Première Nation de 'Namgis. De l'avis du Canada, le libellé du décret (et des documents afférents) désignant M. Sproat porte que la possibilité de déférer à un juge de la Cour suprême de la Colombie-Britannique les différends entre M. Sproat et le commissaire en chef des Terres et des Ouvrages constituait une obligation discrétionnaire plutôt qu'une obligation stricte, comme l'a conclu la CRPI.

Le Canada ne considère pas que la nature et la portée de ses obligations de fiduciaire soit telle que la CRPI l'a conclu. Le Canada soutient qu'on ne se trouve pas en présence des éléments requis pour établir l'obligation de déférer à un juge de la Cour suprême de la Colombie-Britannique le rejet de l'attribution faite par M. Sproat.

En outre, le Canada continue de conclure que, même s'il n'avait pas à prendre d'autres mesures suite au rejet de l'attribution faite par M. Sproat, il a agi de manière raisonnable

pour faire enquête sur le différend entre M. Sproat et le commissaire en chef en obtenant l'avis de M. Trutch sur la question, puis en acceptant que le commissaire O'Reilly se rende dans l'île pour attribuer des terres de réserve à la Première Nation.

Comme la CRPI le reconnaît, nous ne pouvons savoir avec certitude ce qu'un juge aurait fait si la question du rejet de l'attribution faite par M. Sproat avait été déférée à la un juge de la Cour suprême de la Colombie-Britannique. Rien ne démontre qu'une décision judiciaire aurait eu pour conséquence que le commissaire O'Reilly aurait accordé des terres différentes ou de plus grande superficie à la Première Nation.

Par conséquent, le Canada conclut qu'il n'a pas d'obligation légale non respectée à l'égard de la Première Nation de 'Namgis concernant l'objet de la présente revendication. En conséquence, la revendication ne sera pas acceptée pour négociations.

Je remercie la Commission des revendications particulières des Indiens d'avoir examinée cette revendication.

Je vous prie de recevoir, Messieurs, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

[Original signé par]

Robert D. Nault, C.P., député fédéral

[Traduction]

M. Daniel J. Bellegarde
M. James Prentice, c.r.
M. Roger J. Augustine
Coprésidents
Commission des revendications particulières des Indiens
C.P. 1750, Succ. B
Ottawa (Ontario) K1P 1A2

Messieurs,

Comme vous le savez, j'ai en main le rapport publié par la Commission des revendications particulières des Indiens (CRPI) en septembre 1999 concernant la revendication particulière de la Première Nation de Duncan et intitulé *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Duncan relative à la cession de 1928*. J'apprécie l'étude détaillée que la Commission a faite de ces questions.

J'aimerais aussi vous remercier sincèrement du travail accompli au cours de l'enquête de la CRPI, à la suite duquel le Canada a accepté de négocier la revendication de la Première Nation de Duncan concernant la RI 151H. Ces négociations ont mené au règlement de la revendication en 1999.

Vous savez sans doute que le Canada et la Première Nation de Duncan ont réglé une revendication antérieure en 1996 concernant l'application de la *Loi sur les arrangements entre cultivateurs et créanciers* aux ventes de terres de réserve cédées.

Dans son rapport, même si la CRPI a conclu que le Canada n'a pas envers la Première Nation de Duncan d'obligation légale concernant six des sept lots de réserve en litige, la Commission recommandait que le Canada accepte la revendication de la Première Nation à l'égard de l'un des lots, la RI 151E (118 acres). La CRPI indique que le Canada aurait dû porter à l'attention de la Première Nation une offre de location faite en 1923 relativement à la RI 151E et que le Canada ne s'étant pas acquitté de cette obligation :

> ...le gouverneur en conseil aurait dû refuser son consentement à la cession de la RI 151E puisque, la bande n'ayant pas eu la possibilité d'examiner les diverses options qui s'offraient à elle, la cession doit être considérée comme étant imprudente ou inconsidérée et comme équivalant à de l'exploitation.

Après examen attentif, le Canada a refusé d'accepter la recommandation de la Commission de négocier avec la Première Nation de Duncan relativement à la RI 151E, pour les motifs exposés ci-après.

Premièrement, l'offre de location a été faite par M. Early cinq ans avant la cession elle-même, et rien ne montre qu'il existait encore un intérêt pour la location de la RI 151E en 1928. De plus, la preuve révèle que la Première Nation était au courant de l'offre de location faite en 1923 et aurait pu soulever la question elle-même. La Couronne ne peut substituer sa propre décision à celle de la Première Nation et la commission a constaté que le consentement à la cession avait été donné librement, et que le Canada avait invité la Première Nation à présenter ses questions. La CRPI a accepté que le Canada, à l'assemblée de cession, avait posé la question suivante : « Que voulez-vous faire? ». De l'avis du Canada, rien n'empêchait la Première Nation de soulever la question d'une location à l'époque.

Enfin, la Commission n'a pas examiné les modalités de l'offre de location et, en conséquence, n'a pas tiré de conclusion à savoir si l'offre de location faite en 1923 était plus ou moins avantageuse pour la Première Nation qu'une cession. Sans cette information, le Canada ne peut accepter la conclusion de la Commission que le fait de permettre la cession et la vente constituait de l'exploitation.

À ces causes, le Canada ne peut accepter la présente revendication aux fins de négociations telle que recommandé par la CRPI.

Je vous remercie de la patience dont vous avez fait preuve en attendant la réponse du Canada à votre rapport. Même si je regrette que ma réponse concernant la RI 151E ne puisse être davantage favorable, j'aimerais remercier et féliciter la CRPI pour le rôle central qu'elle a joué dans le règlement de la revendication de la Première Nation de Duncan relativement à la RI 151H.

Je vous prie de recevoir, Messieurs, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

[Original signé par]

Robert D. Nault, C.P., député fédéral

LES COMMISSAIRES

Daniel J. Bellegarde coprésident, est un Assiniboine-Cri de la Première Nation de Little Black Bear dans le sud de la Saskatchewan. De 1981 à 1984, M. Bellegarde a participé à titre de planificateur socio-économique au plan conjoint des chefs du district de Meadow Lake. Il a été président du Saskatchewan Indian Institute of Technologies de 1984 à 1987. En 1988, il a été élu premier vice-chef de la Federation of Saskatchewan Indian Nations, poste qu'il a occupé jusqu'en 1997. Il est actuellement président de Dan Bellegarde & Associates, société d'experts-conseils spécialisée en planification stratégique, gestion et développement des qualités de chef, autogestion et perfectionnement des ressources humaines en général. M. Bellegarde a été nommé commissaire, puis coprésident de la Commission des revendications des Indiens en juillet 1992 et en avril 1994 respectivement.

P.E. James Prentice, c.r., coprésident, est attaché au cabinet Rooney Prentice, de Calgary et possède une vaste expérience des revendications territoriales des Autochtones. Il a tout d'abord agi comme conseiller juridique et négociateur pour le gouvernement de l'Alberta lors de la négociation tripartite qui devait aboutir, en 1989, au règlement de la revendication soumise par la bande de Sturgeon Lake. Depuis lors, M. Prentice a pris part au processus d'enquête ou de médiation pour quelque 70 revendications fondées sur une cession ou sur des droits fonciers issus de traité un peu partout au Canada. Il a été nommé conseiller de la Reine en 1992. Il est de plus responsable de la faculté du programme annuel du Banff Centre for Management sur les revendications particulières depuis 1994. Il a été nommé commissaire, puis coprésident de la Commission des revendications des Indiens en juillet 1992 et en avril 1994 respectivement.

Roger J. Augustine Mi'kmaq né à Eel Ground (Nouveau-Brunswick), Roger J. Augustine y a exercé les fonctions de chef de 1980 à 1996. Il a été élu président de l'Union of NB-PEI First Nations en 1988, poste qu'il a occupé jusqu'à la fin de son mandat en janvier 1994. En 1993 et en 1994, il a reçu la prestigieuse médaille de distinction décernée par le Centre canadien de lutte contre les toxicomanies en reconnaissance de sa participation à la fondation et à la bonne marche du Eel Ground Drug and Alcohol Education Centre ainsi que du Native Alcohol and Drug Abuse Rehabilitation Centre. En juin 1996, il a été honoré du titre de Miramichi Achiever of the Year par la Miramichi Regional Development Corporation. Il a été nommé commissaire en juillet 1992.

Renée Dupuis exerce le droit en pratique privée à Québec depuis 1973. Depuis le début de sa carrière, elle se consacre largement à la défense des droits de la personne et en particulier aux droits des peuples autochtones du Canada. De 1972 à 1975, elle a servi à titre d'avocate auprès de l'Association des Indiens du Québec et, à compter de 1978, a rempli les fonctions de conseillère juridique auprès des trois bandes d'Attikamek et des neuf bandes de Montagnais dans sa province, bandes qu'elle représentait au titre de leurs revendications territoriales auprès des gouvernements fédéral, du Québec et de Terre-Neuve et lors des négociations constitutionnelles. De 1989 à 1995, M^me^ Dupuis a accompli deux mandats à titre de commissaire au sein de la Commission canadienne des droits de la personne. Elle a été consultante auprès de divers ministères fédéraux et provinciaux, est l'auteure de nombreux livres et articles et a prononcé de nombreuses conférences sur les droits de la personne, le droit administratif et les droits des Autochtones. M^me^ Dupuis est diplômée en droit de l'Université Laval et détient une maîtrise en administration publique de l'École nationale d'administration publique. Elle a été nommée commissaire en mars 2001.

Alan C. Holman est écrivain et communicateur, et il a grandi à l'Île du Prince-Édouard. Au cours de sa longue carrière en journalisme, il a été instructeur au Holland College de Charlottetown (Î.-P.-É.); rédacteur et éditeur d'un hebdomadaire d'une région rurale de l'Î.-P.-É.; reporter radio à la CBC d'Inuvik, aux Territoires du Nord-Ouest; et reporter pour les journaux Charlottetown Guardian, Windsor Star et Ottawa Citizen. De 1980 à 1986, il est correspondant parlementaire dans la région de l'Atlantique pour le service des nouvelles de CBC-TV à Ottawa. En 1987, il est nommé chef du bureau des affaires parlementaires au service de nouvelles du réseau radiophonique de CBC, poste qu'il occupe jusqu'en 1994. La même année, il quitte le milieu du reportage pour devenir secrétaire principal de la première ministre de l'Î.-P.-É. de l'époque, Catherine Callbeck. Il quitte le bureau de la première ministre en 1995 pour prendre la tête du développement du secteur public au ministère du Développement de l'Î.-P.-É. Depuis l'automne 2000, M. Holman est rédacteur et communicateur à la pige. Il a fait ses études à Kings College School de Windsor en Nouvelle-Écosse et au Prince of Wales College de Charlottetown, où il réside. Il a été nommé commissaire en mars 2001.

Sheila G. Purdy conseillait le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest sur la justice et les autres aspects dont il fallait tenir compte dans la division du territoire et la création du Nunavut. De 1993 à 1996, elle est conseillère principale en politiques auprès du ministre de la Justice et Procureur général du Canada pour divers dossiers: justice autochtone, Loi canadienne sur les droits de la personne et violence faite aux femmes. De 1991 à 1993, elle est analyste de politiques touchant la constitution, la justice, les affaires autochtones, la condition féminine, les droits de la personne et pour le Solliciteur général. En 1992-1993, elle occupe le poste de conseillère spéciale (affaires autochtones) au bureau du leader de l'Opposition, et de 1989 à 1991, elle est juriste-conseil sur les questions d'environnement. Dénonçant vivement la violence faite aux personnes âgées, elle est coauteur d'un ouvrage intitulé *Elder Abuse: The Hidden Crime*. Elle reçoit en 1988 un prix d'excellence (Award of Merit from Concerned Friends) pour son travail dans ce dossier. Titulaire d'un diplôme en droit de l'Université d'Ottawa (1980), elle travaille comme avocate dans un cabinet privé de 1982 à 1985. Elle a été nommée commissaire en mai 1999.

Carole T. Corcoran, D'origine dénée, venait de Fort Nelson en Colombie-Britannique, est décédé subitement le 15 février 2001. La commissaire Corcoran a pratiqué le droit au sein du cabinet Fast & Corcoran de Vancouver. Mme Corcoran possédait une grande expérience du gouvernement et des politiques autochtones, que ce soit à l'échelle locale, régionale ou provinciale. Elle a fait partie de plusieurs conseils et commissions, dont la Commission royale sur l'avenir du Canada (1990-1991), la Commission des traités de la Colombie-Britannique (1993-1995), le conseil des gouverneurs de l'Université Northern British Columbia (1993-1995), le comité de gestion des différends de l'Université Royal Roads (1997-2000), le Sommet des Premières Nations de la Colombie-Britannique (1998-2000), comme coprésidente, et l'Insurance Corporation of British Columbia (1998-2000). Elle a été nommée à la Commission des revendications des Indiens en juillet 1992.

Les commissaires et le personnel de la CRI ont été profondément attristés d'apprendre le décès subit de la commissaire Carole T. Corcoran, le 15 février 2001. Son dévouement envers les travaux de la Commission, ses efforts incessants pour préciser l'esprit de la loi et son naturel aimable demeureront une source d'inspiration pour tous ceux et celles qui l'ont connue. Nous offrons nos plus sincères condoléances à sa famille, ses amis et sa collectivité. Que son héritage de force, d'intégrité et de bonne volonté nous soit source de réconfort.

– Les Commissaires